

**REVISTA
DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO TRABALHO**

FUNDADA EM 1991

ANPT
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO



COMISSÃO EDITORIAL

Rodrigo de Lacerda Carelli (Presidente)

Andrea Nice Silveira Lino Lopes

Zélia Maria Cardoso Montal

Gustavo Magalhães de P. G. Domingues

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

REVISTA
DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO TRABALHO

EDITADA PELA LTR EDITORA, EM CONVÊNIO
COM A PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO
E COM A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS
PROCURADORES DO TRABALHO

OS ARTIGOS PUBLICADOS SÃO DE
RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES

REVISTA MPT — BRASÍLIA, ANO XXVI — N. 50 — SETEMBRO 2015

Redação
Procuradoria-Geral do Trabalho

SBS Quadra 2, Bloco S, Salas 1103/1105 — 11º andar — Empire Center
CEP 70070-904 — Brasília — DF
Telefone: (61) 3325-7570 — FAX (61) 3224-3275
e-mail: anpt@anpt.org.br



© Todos os direitos reservados

Rua Jaguaribe, 571
CEP 01224-003
São Paulo, SP — Brasil
Fone (11) 2167-1101
www.ltr.com.br

LTr, 5749.7
Abril, 2017

Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria-Geral do Trabalho
— Ano 1, n. 1 (mar., 1991) — Brasília: Procuradoria-Geral do
Trabalho, 1991 — v. Semestral.

1. Direito do trabalho. 2. Justiça do Trabalho. I. Procuradoria-Geral
do Trabalho (Brasil).

ISSN 1983-3229

CDD 341.6

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 1 (março/1991) — Afirmção constitucional do Ministério Público	15
<i>Rosiata de Nazaré Sidrin Nassar</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 2 (setembro/ 1991) — Reflexões sobre os fundamentos do direito do trabalho	18
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 3 (março/1992) — Reportagem Jurídica — O Ministério Público na Defesa da Sociedade — Ação Civil Pública — Ação Cautelar de Busca e Apreensão.....	23
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 4 (setembro/ 1992) — Funções institucionais do Ministério Público do Trabalho	31
<i>João Batista Brito Pereira</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 5 (março/1993) — A proteção dos representantes de trabalhadores	45
<i>Arion Sayão Romita</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 6 (setembro/ 1993) — Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região	55
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 7 (março/1994) — Uma nova estrutura para o Ministério Público do Trabalho.....	62
<i>Rogério Rodriguez Fernandez Filho</i>	

Revista do Ministério Público do Trabalho n. 8 (setembro/ 1994) — Controle externo do Poder Judiciário e controle de qualidade do Judiciário e da magistratura: uma proposta	68
<i>Carlos Mário da Silva Velloso</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 9 (março/1995) — O direito e a função do Ministério Público	88
<i>Atahualpa Fernandez Neto</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 10 (setembro/ 1995) — Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos	98
<i>Teori Albino Zavascki</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 11 (março/1996) — Ação civil pública para a tutela de interesses difusos na Justiça do Trabalho.....	123
<i>Adriana Maria de Freitas Tapety</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 12 (setembro/ 1996) — Acidente do trabalho, sua repercussão na seara trabalhista e o papel do <i>parquet</i> laboral	161
<i>Carlos Henrique Bezerra Leite</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 13 (março/1997) — A ação civil pública e a defesa de interesses difusos no âmbito da Justiça do Trabalho	181
<i>Douglas Alencar Rodrigues</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 14 (setembro/ 1997) — Sindicalização por categoria	191
<i>José Cláudio Monteiro de Brito Filho</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 15 (março/1998) — O devido processo legal e a tutela dos interesses metaindividuais	207
<i>Sandra Lia Simón</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 16 (setembro/ 1998) — Avanço e retrocesso: o direito do trabalho no curso da história	227
<i>Cristiano Paixão Araujo Pinto</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 17 (março/1999) — Direito do trabalho: morte ou vida?.....	234
<i>Alvacir Correa dos Santos</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 18 (setembro/ 1999) — O procurador do trabalho como articulador da sociedade civil na defesa dos direitos da infância e da juventude	238
<i>Egon Koerner Junior, Marcelo Goulart e Viviane Colucci</i>	

Revista do Ministério Público do Trabalho n. 19 (março/2000) — Teletrabalho e relações de trabalho	245
<i>João Hilário Valentim</i>	
Revista do Ministério Público do Trabalho n. 20 (setembro/ 2000) — Discriminação, preconceito e consciência	254
<i>Maurício Correia de Mello</i>	
Membros do Ministério Público do Trabalho	261
Regras para envio, seleção e publicação de trabalhos jurídicos	297

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que a Comissão Editorial da Revista do Ministério Público do Trabalho apresenta a sua edição comemorativa em sua quinquagésima edição.

Com o intuito justamente de fazer um balanço de sua história, a Comissão selecionou um texto exemplar de cada edição da Revista no século XX. O critério para a seleção dos textos se deu seja pelo valor histórico da contribuição, seja pela sua atualidade, o que demonstra a sua transcendência no tempo.

O resultado está nessa edição comemorativa: textos que ajudarão os membros do Ministério Público do Trabalho, e advogados, estudantes, juízes, servidores com interesse na instituição, a repensar os rumos não somente do mister do *parquet* laboral, mas também do próprio Direito do Trabalho, ao mesmo tempo instrumento e finalidade da existência dos procuradores do trabalho. Do século passado nos vêm luzes para que nestes tempos obscuros de estreita encruzilhada possamos dar passos para a consecução dos objetivos maiores do Ministério Público, que são a defesa do Regime Democrático, da ordem jurídica e dos direitos individuais indisponíveis.

Da edição pioneira selecionamos a apresentação da Revista feita pelo presidente da comissão editorial, Armando de Brito, então Subprocurador-Geral do Trabalho, ex-estagiário da instituição (como ele próprio se apresentou), e posteriormente Ministro do Tribunal Superior do Trabalho. Relembra ao final a importância da defesa dos valores democráticos e a defesa da Constituição pelo Ministério Público.

Do segundo número temos texto bastante lúcido e atual de Rosita de Nazaré Sidrim Nassar, então procuradora chefe da 8ª Região, atualmente Desembargadora do Tribunal Regional do Trabalho do Pará, que relembra o caráter geneticamente ambíguo do direito do trabalho, que protege os

trabalhadores para manutenção e organização do sistema capitalista, o que parece ter sido esquecido nesses tempos de ataques aos direitos laborais.

Da edição de número 3 da Revista trazemos as primeiras atuações como órgão agente, na tutela coletiva de direitos pelo Ministério Público do Trabalho. Trata-se de uma ação civil pública e de uma ação cautelar ajuizadas pelo então Procurador Regional do Trabalho Edson Braz da Silva, que nos dias atuais advoga em Goiânia.

No número 4 encontramos importante artigo de João Batista Brito Pereira no qual ele aborda a função primordial do membro do Ministério Público: o de promover a Justiça. O atual ministro do Tribunal Superior do Trabalho dá essa contribuição, que deve ser resgatada para o debate da razão de ser de nossa instituição, que às vezes é esquecida ou não bem compreendida.

O artigo de Arion Sayão Romita, advogado trabalhista, professor aposentado da Faculdade Nacional de Direito — UFRJ e da Faculdade de Direito da UERJ, e Procurador de Justiça também aposentado, retirado da quinta edição da revista, apresenta importante questão dos diplomas jurídicos da Organização Internacional do Trabalho acerca da proteção de representantes de trabalhadores, questão que será cada vez mais importante, tendo em vista a pretensão do atual governo, e do Supremo Tribunal Federal, de implantação da prevalência do negociado sobre o legislado no Direito do Trabalho brasileiro.

Do sexto número trazemos mandado de segurança impetrado pelo então Procurador Geral da República Aristides Junqueira Alvarenga com relação a transferência de desembargador oriundo do quinto constitucional do Ministério Público do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região para a corte trabalhista da 1ª Região.

Importante — não somente por sua atualidade, mas também pela profundidade dos questionamentos levantados — é o resgate, direto do número 7 da Revista, do artigo do hoje Subprocurador-geral do Trabalho Rogério Rodriguez Fernandes Filho, que trata sobre as condições necessárias aos membros do Ministério Público em auxiliar na autocomposição das questões coletivas de trabalho.

Do número 8 trazemos artigo do então Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Mário Velloso sobre o controle externo do Poder Judiciário. O estudo, na atualidade, serve para avaliarmos o exercício das funções dos órgãos de controle. Mas, para além disso, há a previsão acertada da preponderância do Poder Judiciário sobre os demais poderes que ocorreria

no Século XXI, com todos os problemas que isso acarreta e que estamos hoje vivenciando.

O artigo escolhido da edição seguinte é de Atahualpa Fernandez Neto sobre o Direito e a função do Ministério Público. Já adianta a crise que sofre o Direito e que também atinge nossa instituição. O texto lapidar traz a seguinte passagem que deveríamos refletir sempre na nossa atuação: “Um Ministério Público independente é, pois, a instituição de poder de que o Direito necessita para se impor. Mas não bastará só ela, nem poderá cumprir validamente a sua missão se não se apoiar e não for esclarecida por uma consciência crítica — aquela crítica que explicita e fundamenta o próprio projeto axiológico do Direito”.

Da Revista n. 10 selecionamos o artigo do falecido Ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Albino Zavascki, trazendo noções da tutela de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos, que se tornou a preponderante atuação do Ministério Público. A revisitação desses conceitos, que até hoje não são bem compreendidos, é de importância ímpar.

Na edição 11 foi eleito o artigo da hoje Juíza de Direito no Distrito Federal Adriana Maria de Freitas Tapety, que traz também interessantes noções sobre a ação civil pública na Justiça do Trabalho.

Carlos Henrique Bezerra Leite, atual Desembargador no Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região e Professor da Universidade Federal do Espírito Santo, escreveu na Revista n. 12 sobre acidente de trabalho e a atuação do Ministério Público do Trabalho, já adiantando o que viria a ser uma das principais áreas de preocupação do Ministério Público do Trabalho: a tutela do meio ambiente laboral.

O atual Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Douglas Alencar Rodrigues, então Juiz do Trabalho, trouxe no número 13 da Revista importante posição acerca da legitimidade do Ministério Público do Trabalho para ajuizar ação civil pública pela contratação de trabalhadores sem concurso público, questão ainda tormentosa para nossa Instituição.

Do número 14 foi selecionado o artigo de José Cláudio Monteiro de Brito Filho, Procurador do Trabalho precocemente aposentado, e hoje Professor do Programa de Pós-Graduação e do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará — CESUPA e do Programa de Pós-Graduação em Direito, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará — UFPA. O autor faz crítica ao modelo sindical brasileiro, propondo a aplicação do pluralismo democrático às relações coletivas pátrias.

Sandra Lia Simón, ex-Procuradora-Geral do Trabalho e atual Subprocuradora-geral do Trabalho, escreveu na décima quinta edição da

Revista sobre o devido processo legal e a tutela de direitos metaindividuais. O texto é de importância vital, principalmente em tempos em que se questiona a forma de solução de conflitos baseada em casos individuais judicializados, mas que se esquece da tutela coletiva de direitos. A crítica é bastante atual, como neste trecho: “por vezes, (a jurisprudência) chega a ser conservadora, no sentido de continuar arraigada aos dogmas processuais individualistas do século XIX, terminando por ignorar a existência das macrolesões e deixando de fazer atuar o direito substancial, transformando o processo num fim em si mesmo.”

Texto primordial do Procurador Regional do Trabalho Cristiano Paixão aparece na Revista n. 16, ao com percuciência e transcendência, apresenta a evolução do Direito do Trabalho, pontuada por avanços e retrocessos. Instigante a comparação entre a similitude das condições de trabalho atuais com a época da Revolução Industrial e o comentário sobre a falta de determinismo na evolução do direito do trabalho, como no trecho: “O caso descrito neste artigo ilustra, de maneira apropriada, a incerteza que caracteriza o presente e o futuro do direito do trabalho. Quando se imagina concretizado um período de consolidação de conquistas sociais, de melhorias no plano das relações de trabalho, sobrevém um movimento que ameaça a base do próprio direito do trabalho e instala um debate que já parecia superado”. Não poderia ser mais atual.

“Está na moda, no mundo, e no Brasil principalmente, falar-se em crise ou em uma situação moribunda do Direito do Trabalho.” Assim começa o artigo de Alvacir Correa dos Santos presente na Revista de número 17, que dialoga com o artigo de Cristiano Paixão.

O Procurador Regional do Trabalho Egon Koerner Júnior, infelizmente falecido de maneira chocantemente prematura, junto com os também membros do Ministério Público do Trabalho Marcelo Goulart e Viviane Colucci apontam, em artigo coletado da Revista n. 18, com originalidade a atuação do *parquet* laboral como articulador social, mais especificamente na área da erradicação ao trabalho infantil.

Da Revista n. 19 trazemos o artigo do Procurador Regional do Trabalho João Hilário Valentim, com o tema do teletrabalho, que hoje nos deparamos não somente nas relações de trabalho privadas, mas que está em discussão em relação aos membros e servidores do Ministério Público do Trabalho.

Por fim, da Revista n. 20, última do século passado, pinçamos o artigo do atual Corregedor do Ministério Público do Trabalho, Maurício Correia de Mello, sobre discriminação, preconceito e consciência.

Assim, sem qualquer desmerecimento pelos autores dos demais artigos e peças publicados na revista no século XX, os textos agora reapresentados

pareceram para a Comissão como exemplares da importância da Revista do Ministério Público do Trabalho para a discussão dos rumos não somente da instituição, mas também do próprio Direito do Trabalho.

Esperamos que a revisita seja útil nesse turbulento momento, para que encontremos as melhores soluções para os dilemas que hoje enfrentamos.

A Comissão Editorial

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 1 (MARÇO/1991)

AFIRMAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

APRESENTAÇÃO

Armando de Brito^()*

A Constituição de 1988, embora ainda muito lacunosa, com disposições de eficácia contida ante a condição-regulamentação via Lei Complementar ou ordinária, trouxe inovações em muito alvissareiras para a sociedade, para o País.

Entre elas, é de ressaltar, aquelas referentes ao Ministério Público.

Alçado implicitamente como um poder de Estado, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, deu-lhe, de fato a Lei Magna situação de

(*) Jornalista profissional; ex-estagiário na Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região; Subprocurador-Geral do Ministério Público do Trabalho. Coordenador Editorial da *Revista do MPT*.

um *ombudsman* da sociedade, na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127).

A nova missão constitucional encontrou, no entanto, o Ministério Público materialmente desaparelhado para cumprir, de forma cabal, ampla e decisivamente, todas as suas funções.

Aos poucos, observando-se a própria Lei Magna, fortalecendo-se a Instituição, notadamente no Ministério Público do Trabalho, no Militar e do Distrito Federal e Territórios, estar-se-á, efetivamente, guarnecendo a ordem jurídica, melhor preservada a possibilidade de defesa do regime democrático, e, efetivamente, garantido estará o interesse social e os cidadãos em seus direitos individuais indisponíveis.

Muito além, portanto, daquelas antigas atuações de oficial perante o Judiciário, de exarar pareceres nos processos, recorrer perante as instâncias e compor sessões de funcionamento de Juízos e Tribunais, poder-se-á exigir, agora, do *parquet*.

No âmbito do Ministério Público do Trabalho há muita tarefa de relevância sociopolítico-econômica a implementar. A começar pela difusão de seu papel no contexto jurídico-institucional novo. É fato que muito se depende de uma Lei Complementar harmonizada com a Lei Magna que embora ainda, na mensagem correspondente, não retratando o ideal foi apresentada pelo Procurador-Geral da República de então, há quase dois anos, ao Congresso Nacional. E aqui caberia um apelo, a Deputados e Senadores, em especial ao Presidente da República que, como candidato ainda, tanto demonstrou empenho em valorizar o Ministério Público; ao seu ilustre Ministro da Justiça, o senador Jarbas Passarinho, para que desenvolvam no Congresso Nacional, esforços de sua alçada para fazer aprovar um estatuto-constitucional-regulamentar condizente com os anseios da nacionalidade em fortalecer a democracia, dar voz à sociedade, vigilante na preservação das instituições e fiel ao texto da Lei Maior.

Mas, além da legislação adjetiva-complementar eficiente, mesmo sem tela em sua versão desejável, o quadro legal-constitucional já traçado assegura aos membros do Ministério Público, com sacrifícios, embora dadas as precárias condições materiais já aludidas, atuar com firmeza, desde que com alguma audácia-responsável e espírito público. Mesmo que eventualmente contrariando interesses ainda que legítimos de ocasionais detentores de poderes, mas, na certeza de que no essencial, quanto mais fortalecido e vitalizado estiver o órgão, mais seguras estarão as Instituições do Poder Público e garantida estará a sociedade na sofrida, mas insubstituível vivência do regime democrático e do Estado de Direito.

A iniciativa dessa Revista do Ministério Público do Trabalho, vem, justamente, contribuir para que seus membros, em todos os escalões de hierarquia pactuem com esses ideais. Manifestando suas opiniões sobre o próprio órgão que encarnam, sobre temas de relevância jurídica, suscitando o saudável e desejável debate de teses. E, com as eventuais e selecionadas contribuições culturais-jurídicas de colaboradores de outros poderes, de juízes, de professores, de advogados, de juristas renomados enfim, estaremos, a partir desse número da Revista, dizendo de nossa presença ativa no dia a dia da sociedade democrática; na defesa de seus valores, vigilantes quanto ao cumprimento dos direitos e dos deveres dos cidadãos, insculpidos na Constituição de 5 de outubro de 1988.

E que essa Revista seja perene. Como fonte de afirmação e difusão do conceito elevado em que deve ser tido o Ministério Público do Trabalho. Que se torne ela em verdadeiro estandarte glorioso que, ao lado da bandeira da Pátria e conduzida pelos colegas de hoje e de sempre, tremule altiva e altaneira pelos tempos afora. É este o desejo haurido do coração de um já antigo colega, mas sempre denodado lutador pelas causas do Direito e da Justiça.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 2 (SETEMBRO/1991)

REFLEXÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS DO DIREITO DO TRABALHO

Rosita de Nazaré Sidrim Nassar^()*

*“... le droit du travail est l'enjeu et le
résultat d'une lutte quotidienne pour le droit”.*

*Lyon-Caen^(**)*

Para explicar a gênese do Direito do Trabalho, difundiram-se, ao longo dos anos, duas concepções que, conforme procuraremos demonstrar, revelaram-se simplistas e reducionistas perante a densa e complexa problemática que se propuseram desvendar. Ambas foram assim sintetizadas por Lyon-Caen: a) o direito do trabalho como tutelar da classe operária; e

(*) Procuradora do Trabalho — Chefia a Procuradoria do Trabalho da 8ª Região, com sede em Belém — PA. É mestre em Direito pela PUC/RJ e Professora da UFPA.

(**) La crise actuelle du droit du travail. In: *Le droit capitaliste du travail*. Grenoble: Universitaires de Grenoble, 1980. p. 59.

b) o direito do trabalho como disciplina que legaliza a exploração capitalista, “cloroformizando” a ação operária⁽¹⁾.

a) O direito do trabalho como tutelar do trabalhador

A representação dominante é a tutelar, isto é, a que considera o direito do trabalho unilateralmente favorável aos empregados. Sua finalidade seria prodigalizar proteção aos trabalhadores compensando sua inferioridade econômica com um tratamento jurídico superior. Assim agindo, o direito do trabalho superaria a luta de classes e poria termo à questão social. Em torno dessa ideia se construiu a maior parte da doutrina juslaboralista tradicional.

b) O direito do trabalho sancionador da exploração operária

A segunda concepção vislumbra o fundamento do direito do trabalho na necessidade do Estado Liberal manter-se intacto frente à ação reivindicatória dos trabalhadores. Esta necessidade teria sido o móvel das concessões que lhes foram feitas não como romântica proteção, mas como salvaguarda do próprio Estado. Sob este prisma, é qualificado como legitimador da exploração da força de trabalho pelo capital, ou como manifestação da vontade opressora do poder público perante a emancipação do operariado, ou ainda, como a disciplina que legaliza a exploração capitalista, “cloroformizando” a mobilização operária. No primeiro caso, o Estado, altruística e generosamente, concederia benesses à classe operária no intuito puro e simples de protegê-la, ao passo que, no segundo caso, assumiria uma posição defensiva, fazendo publicar uma legislação que, sob a aparência de protetora, tem o fim de enganar o operariado, mantendo substancialmente inalterada a situação fática. O direito do trabalho, contudo, não pode ser compreendido, em sua plenitude, se perspectivado sob apenas um desses prismas. Cada um deles constitui somente parcela do seu conteúdo integral. Efetivamente, corresponde à imbricação desses e de múltiplos outros elementos, o que faz surgir em seu bojo diversas contradições⁽²⁾.

(1) La crise actuelle du droit du travail. In: *Le droit capitaliste du travail*. Grenoble: Universitaires de Grenoble, 1980. p. 257-8.

(2) Ver a respeito LYRA FILHO, Roberto. *Direito do capital e direito do trabalho*. Porto Alegre: Fabris, 1982. p. 16; LYON-CAEN, G. La crise actuelle du droit du travail. In: *Le Droit capitaliste du travail*, p. 258-259.

Dai a ambivalência das normas laborais que, a um só tempo, protegem e freiam a ação operária, num nítido reflexo de sua própria gênese: a reação do poder público à ação ameaçadora do movimento operário, reação que se fez sentir tanto através de medidas tuitivas como de providências repressoras⁽³⁾.

Por tudo isso, não se pode mais admitir seja o direito do trabalho exclusivamente protetor, nem tão pouco funcione como simples mantenedor do *status quo*, promovendo a integração dos interesses dos assalariados à ordem capitalista e ensejando-lhes falsas vitórias. Por que não é apenas o protetor? Em primeiro lugar, é preciso ter em mente que o direito do trabalho está intimamente ligado à economia que é, no caso, capitalista. Desse modo, é manifestação do sistema econômico capitalista e, como tal, funciona como mecanismo de autopreservação desse sistema. Somente numa visão muito estreita e, até mesmo vulgar, pode o direito de o trabalho ser visto como exclusivamente protetor, como totalmente bom e favorável apenas ao empregado. É, por exemplo, o ponto de vista do comerciante, do industrial, num raciocínio isolado e imediatista de quem deseja rápida e facilmente auferir e ampliar benefícios. A visão do Estado, no entanto, é diferente. É mais ampla, mais estratégica. A intelectualidade que o dirige pensa, sobretudo, em preservá-lo duradouramente⁽⁴⁾.

Um dos caminhos para alcançar esse objetivo é a organização das relações de trabalho num corpo de normas sistemático. Ao editá-lo, o Estado capitalista visa à sua própria sobrevivência que restaria ameaçada pelos conflitos decorrentes da exploração desmedida da força de trabalho. Observe-se, neste passo, que o sistema capitalista, como de resto qualquer outro sistema social, necessita de trabalhadores úteis, ou seja, trabalhadores física e psicologicamente saudáveis a fim de manter e ampliar o nível de produtividade. Ora, o trabalhador fatigado, malnutrido, intranquilo, ameaçado em sua segurança pessoal e familiar não atende a esse fim. Acrescente-se a isso a necessidade de mercado para consumo

(3) MONTOYA MELGAR, Alfredo. *Derecho del trabajo*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1979, p. 34. Vale lembrar a propósito a assertiva de Georges Ripert segundo a qual todo nosso sistema jurídico vincula-se ao capitalismo. *Les aspects juridiques du capitalisme moderne*. Paris: LGDJ, 1946. p. 305.

(4) Esta intelectualidade se compõe por indivíduos qualificados por Antonio Gramsci como intelectuais orgânicos. Em linhas gerais, na concepção gramsciana, os intelectuais orgânicos são criados por classe social, no processo de sua formação e desenvolvimento, para desempenhar sua função, no âmbito dessa classe, conferindo-lhe homogeneidade e a consciência de sua própria função histórica: econômica, social e política. Cf. GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 3. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 3-23.

dos bens produzidos. Convém, portanto, ao poder público proporcionar boas condições físicas, psíquicas e financeiras à classe operária, exurgindo daí que o caráter tutelar do direito obreiro alcança também os próprios interesses do capital.

Em contrapartida, é importante frisar que o Estado não chega a essa conclusão (necessidade de melhorar as condições de vida e de trabalho dos empregados), sozinho, gratuitamente, mas quando se vê ameaçado pela pressão operária. Tal situação determina o surgimento no arcabouço normativo, criado em resposta à ação operária, de espaços de manobra aos empregados, possibilitando que neles atuem na busca da melhoria de sua condição de vida, que é objetivo de toda organização social. O raciocínio acima permite-nos afastar a ideia de que o direito do trabalho serviria exclusivamente aos interesses do capital.

Os intérpretes marxistas mais lúcidos não veem o direito laboral apenas como ideologia, ou seja, fenômeno exclusivamente superestrutural, resultante das relações econômicas travadas na infraestrutura, exercente de leve ação de retorno na superestrutura⁽⁵⁾. Nele vislumbram instituição dotada de função ideológica e prática, consistindo a última na estruturação das relações de produção. O direito do trabalho é, nesta ótica, elemento constitutivo e não simples revestimento das relações econômicas. Isso significa a existência no seu interior de instrumentos que a classe trabalhadora pode utilizar para encontrar efetivas conquistas⁽⁶⁾. De onde se depreenderia que no próprio

(5) Karl Marx, no prefácio à *Contribuição à crítica da Economia Política* expôs sua concepção acerca das relações sociais resumindo-a da seguinte forma: “na produção social da sua vida os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral”. Obras Escolhidas. Karl Marx; F. Engels. São Paulo: Alfa-Ômega, v. I, p. 301.

(6) Louis Althusser interpreta a ideia acima exposta, dizendo que toda a sociedade se organiza em “níveis” ou “instâncias”, que são a infraestrutura ou base econômica (unidade das forças produtivas e das relações de produção) e a superestrutura, que compreende dois “níveis” ou “instâncias”: o jurídico-político (o direito e o Estado) e a ideologia (as diferentes ideologias, religiosa, moral, jurídica, política, etc.). Essa estrutura é representada por um edifício, que possui uma base sobre a qual se erguem os dois andares da superestrutura. A finalidade da metáfora é demonstrar a “determinação em última instância” do que se passa na superestrutura pelo que ocorre na base econômica. Assim, os setores da superestrutura não são determinantes em última instância, mas determinados pela base e quanto à sua maneira, são determinantes, o são determinados pela base. O índice de eficácia da superestrutura é concebido pela tradição marxista, sob duas maneiras: 1) há

corpo do direito estariam presentes os reflexos das contradições objetivas da sociedade. As considerações acima expendidas possibilitam concluir ser o direito do trabalho expressão tanto das reivindicações trabalhistas, como das exigências de uma economia fundada sobre a empresa privada e o lucro⁽⁷⁾. Funciona como regulador das relações laborais, sem o intuito específico e/ou exclusivo de proteger empregados ou enganá-los, mas procurando harmonizá-las às condições da economia capitalista.

BIBLIOGRAFIA

ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos do estado*. Lisboa: Editorial Presença, São Paulo: Martins Fontes, 1974.

CAMERLYNCK, G. H.; LYON-CAEN, G.; PELISSIER, Jean. *Droit du travail*. 13. ed. Paris: Dalloz, 1986.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

JEAMMAUD, Antoine. Les fonctions du droit du travail. In: *Le droit capitaliste du travail*. Grenoble: Universitaires de Grenoble, 1980.

LYON-CAEN, G. La crise actuelle du droit du travail. In: *Le droit capitaliste du travail*. Grenoble: Universitaires de Grenoble, 1980.

LYRA FILHO, Roberto. *Direito do capital e direito do trabalho*. Porto Alegre: Fabris, 1982.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

MONTOYA MELGAR, Alfredo. *Derecho del trabajo*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1979.

uma autonomia relativa da superestrutura em relação à base; 2) há “uma ação em retorno” da superestrutura sobre a base.

(7) *Ideologia e aparelhos ideológicos de estado*. Lisboa: Editorial Presença. São Paulo: Martins Fontes, 1974. p. 25-29.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 3 (MARÇO/1992)

REPORTAGEM JURÍDICA — O MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA SOCIEDADE — AÇÃO CIVIL PÚBLICA — AÇÃO CAUTELAR DE BUSCA E APREENSÃO

DA REDAÇÃO

No cumprimento de sua missão constitucional de defensor da ordem jurídica, o Ministério Público do Trabalho, com os novos instrumentos jurídicos que a Carta Magna lhe ofertou, vai dando seus primeiros passos, materializando em ações concretas a defesa da sociedade e dos direitos sociais.

No campo das relações trabalhistas, o desrespeito aos direitos sociais constitucionalmente assegurados dá ao Ministério Público do Trabalho a legitimidade de instaurar inquérito civil e ajuizar ação civil pública, quando se tratar de interesses coletivos (legitimidade concorrente do sindicato) ou difusos (legitimação exclusiva do Ministério Público).

Vários têm sido os inquéritos civis instaurados, mormente pelas Procuradorias Regionais de São Paulo e do Rio de Janeiro, no sentido de

apurar denúncias referentes à infringência dos direitos trabalhistas por parte de algumas empresas.

A título de informação e exemplo, a Revista pública neste número divulga algumas das iniciativas da Procuradoria Regional da 18ª Região (Goiânia), consistentes no ajuizamento de ação civil pública contra empresa que demitiu empregados contemplados com horas extras em sentença judicial, mas que não se submetiam a acordo posterior reduzindo o deferido na decisão; também foi ajuizada ação cautelar de busca e apreensão de documentos, nos quais os empregados assinavam em branco recibo de quitação ao serem contratados.

No primeiro caso, a ação foi contestada e aguarda julgamento; no segundo, a busca e apreensão foram realizadas, prestando a fornecer os elementos necessários ao ajuizamento da correspondente ação civil pública.

Transcrevemos, pois, as peças iniciais de ambos os processos, dando, dessa forma, notícia do que está sendo feito pelo Ministério Público do Trabalho, no campo da defesa dos direitos sociais indisponíveis.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz Presidente da Junta de Conciliação e Julgamento de Goiânia-GO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, através da PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO — 18ª Região, com sede na Avenida Araguaia n. 886, Setor central, nesta cidade, vem, com base nos arts. 127, *caput* e 129, II, da Constituição Federal e arts. 1º e 21 da Lei n. 7.347/85, com a redação que lhe deram os arts. 110 a 117 da Lei n. 8.078, de 11.9.1990, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face da TRANSURB — Empresa de Transporte Urbano do Estado de Goiás S/A, empresa pública, com sede na Rua Patriarca, n. 299 — Vila Regina, nesta cidade, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

DA LEGITIMIDADE ATIVA E DO CABIMENTO DA AÇÃO

Nos termos do art. 129, § 3º, da Constituição Federal, o Ministério Público é legítimo para propor a Ação Civil Pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.

A presente ação tem por objeto compelir a TRANSURB a observar a norma do art. 37, *caput*, da Constituição Federal que exige do Administrador Público obediência aos princípios da legalidade e da moralidade, garantir aos empregados da TRANSURB o livre exercício do direito de ação e proteger a administração da Justiça do Trabalho.

É interesse da sociedade que o Administrador Público respeite as leis vigentes e cumpra os dispositivos constitucionais.

O livre exercício do direito de ação constitucionalmente garantido é direito que a coletividade também tem interesse em ver tutelado para garantia da boa administração da Justiça e, em consequência pleno funcionamento do Poder Judiciário e preservação da democracia, para que nenhuma violação de direito individual seja excluído de sua apreciação.

O fato de a medida beneficiar reflexamente os empregados da Ré que tiveram suas jornadas de trabalho alteradas não desnatura o caráter difuso e coletivo dos bens jurídicos para os quais busca a proteção.

Portanto, o Ministério Público é legítimo e a Ação Civil Pública é a via adequada.

DOS FATOS

Até 12.2.1986 os empregados da TRANSURB, afetos a atividades administrativas, estavam submetidos a uma jornada de 8 (oito) horas diárias de trabalho. Em 13.2.1986 essa jornada foi reduzida para 6 (seis) horas, situação que perdurou por mais de 1 (um) ano, incorporando-se definitivamente ao contrato individual de trabalho de cada um daqueles empregados.

Em 12.5.1987 a TRANSURB, em total desrespeito ao art. 468 da CLT promoveu unilateralmente a alteração do contrato de trabalho dos empregados administrativos, submetendo-os a uma jornada de trabalho de 8 (oito) horas diárias.

Em decorrência do ato da TRANSURB, os empregados prejudicados ingressam na Justiça do Trabalho pleiteando o pagamento de 2 (duas) horas extras diárias, correspondentes ao aumento ilegal da jornada, obtendo total êxito, tanto na 1ª como na 2ª Instância.

Em represália a TRANSURB, passou a coagir os empregados que ganharam as horas extras na Justiça do Trabalho a desistirem de seus direitos, ameaçando de demissão quem não aceitasse o acordo por ela proposto: 10% (dez por cento)

do valor apurado na reclamação, parcelado em 6 (seis) prestações mensais sem juros ou correção monetária, e estabilidade de 1 (um) ano no emprego.

O que era ameaça tornou-se realidade e a TRANSURB demitiu todos os empregados que se recusaram a renunciar a seus direitos, conforme demonstram as provas acostadas à presente.

DO DIREITO

Sem adentrar no mérito do acordo proposto para discutir suas vantagens ou desvantagens, ressalta-se que a gravidade dos fatos está nos métodos utilizados pela TRANSURB para resolver os embates judiciais com seus empregados.

É ilícito, imoral e deplorável que o Administrador Público — a TRANSURB é uma empresa pública integrante da Administração Indireta do Estado de Goiás — use o seu poder de mando e disciplinar para impedir que seus empregados busquem na Justiça do Trabalho a reparação dos seus direitos por ela violados.

A TRANSURB age ilicitamente duas vezes: Primeiro, alterando unilateralmente os contratos de trabalho de seus empregados e causando-lhes prejuízos. Segundo, usando o poder de demitir para coagi-los a renunciarem a reparação dos direitos violados.

É certo que a TRANSURB pode demitir os seus empregados imotivadamente sempre que julgar conveniente e oportuno, pois a dispensa do empregado celetista, sem estabilidade, é um ato discricionário, afeto ao poder de mando do empregador.

Porém não existe ato administrativo totalmente discricionário. Conforme ensina o ilustre Membro do Ministério Público do Rio de Janeiro e Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Sérgio de Andreia Ferreira “A competência, a finalidade e a existência dos motivos são sempre vinculados: é a norma jurídica que sempre estabelece qual o órgão competente para atuar, e qual o interesse público e social cuja consecução deverá ser obtida no exercício da competência. Por outro lado, como é claro, o administrador não pode invocar motivos falsos ou juridicamente relevantes”. (*Direito administrativo didático*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 102).

A TRANSURB não estava obrigada a motivar as demissões, mas a partir do momento que abriu mão da prerrogativa e veio a público dizer que agia em represália ao ajuizamento das reclamações trabalhistas para cobrança das horas extras, conforme o fez em entrevista concedida a TV Serra Dourada, veiculada no TJ Goiás de 19.6.1991, as demissões ficaram vinculadas à motivação declinada pela empresa.

Além da motivação lícita, um outro elemento, faltante ao ato administrativo praticado pela TRANSURB é o interesse público ou social (finalidade), essencial para sua validade.

Conforma ensina o douto Sérgio de Andreia Ferreira, “O elemento finalidade, tal como ocorre com os motivos, tem no Direito Público, uma importância jurídica desconhecida no Direito Privado, o que se compreende, porquanto o seu controle é fundamental com garantia da legalidade da atividade administrativa. A competência que a lei confere à Administração Pública, para emitir declarações de vontade determinadas, não é um cheque em branco. Ela o faz visando sempre, à satisfação de um determinado fim de interesse público ou social...” (p. 98-99 da obra já citada).

Reza a Constituição Federal, art. 37, *caput*, que a administração pública direta, indireta, ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade moralidade dentre outros, e o ato perpetrado pela TRANSURB é ilegal, por motivação torpe e desvio de finalidade, é também fere o senso moral da coletividade, além de constituir evidente coação no curso do processo e extorsão, subsumindo-se nos tipos previsto nos arts. 158 e 344 do Código Penal.

Mesmo que se argumente no sentido de que a demissão sem justa causa era um direito potestativo da TRANSURB e portanto a ameaça era de exercício normal de um direito, o que a lei não considera coação (art. 100 do Código Civil) nem assim poder-se-ia aceitar a sua conduta.

Conforme ensina o festejado mestre Silvio Rodrigues (*Direito civil*. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 201-202):

“Configura-se, contudo, a coação quando, embora a ameaça seja da prática de um ato lícito, o resultado que se quer extorquir é injusto. Assim, por exemplo, o credor ameaça proceder à execução da hipoteca contra sua devedora para força-la a desposá-lo; um contratante ameaça apresentar queixa-crime contra o outro (por delito efetivamente praticado) para, sem lhe haver pago a dívida, obter quitação. Nos dois casos, o ato ameaçado é lícito, pois o credor pode executar sua hipoteca e qualquer um pode denunciar à Justiça um criminoso; mas, em ambas as hipóteses, o fim colimado pelo coator é contra o direito, pois a lei, querendo preservar a liberdade dos contratantes, permite se invalida o casamento se a anuência de um dos nubentes proceder de ameaça, e da ação ao coagido para anular a quitação que foi extorquida através de violência. Portanto, a injustiça pode se encontrar tanto na ilicitude da ameaça como na ilicitude do fim almejado.

Tal entendimento decorre da própria lei, pois o art. 100 do Código Civil emprega o adjetivo normal, que restringe a extensão do substantivo exercício (do direito). De sorte que a coação aparece não só quando o ato coator se divorcia do direito, como também quando sua atitude, ainda que jurídica, corresponde ao exercício anormal, ou irregular, ou abusiva de um direito.

É unânime a doutrina ao admitir como injustas estas duas espécies de atos. São repelidas não só as ameaças praticadas contra direito, como também as praticadas com abuso de direito. Quer tenha o agente recorrido a um meio ilegal,

quer tenha recorrido a um meio legal para alcançar um resultado ilegal, em ambas as hipóteses se caracteriza a coação”.

No caso em exame poder-se-ia até aceitar, *ad argumentandum*, a licitude do meio (demissão sem justa causa), todavia, não há como deixar de reconhecer a ilicitude do fim almejado: coagir os empregados a renunciarem aos direitos conquistados na Justiça do Trabalho.

A conciliação entre as partes é o objetivo primeiro da Justiça do Trabalho, porém ela não pode ser alcançada através de meios escusos.

DO PEDIDO

I — Com base no art. 12 da Lei n. 7.347/85, requer LIMINARMENTE, o *inaudita altera pars*:

a) A imediata reintegração dos empregados com todas as consequências, que não aceitaram o acordo proposto pela TRANSURB e em razão disto foram demitidos, relação anexa.

b) Concessão de estabilidade provisória a todos empregados da TRANSURB que lhe movem reclamação trabalhista pleiteando o pagamento das horas extras suso-referidas, enquanto perdurar a lide.

O *fumus boni juris* e o *periculum in mora* justificadores da concessão da liminar estão presentes, aquele dada a manifesta ilicitude dos atos praticados pela TRANSURB e este em razão dos prejuízos causados à administração da Justiça e aos empregados demitidos ou sujeitos à demissão.

II — Requer ainda:

a) a citação da Ré para, querendo, contestar a presente ação no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de revelia;

b) a procedência do pedido a fim de que seja declarada a nulidade das dispensas dos empregados constantes da relação anexa e de outros demitidos como represália pela não aceitação do acordo proposto pela TRANSURB, que se habilitarem no curso da Ação, condenando-se ainda a Reclamada a proceder a reintegração dos mesmos aos respectivos empregos, com todas as consequências legais, que deverão gozar de estabilidade provisória enquanto durarem as reclamações trabalhistas para cobrança das horas extras decorrentes do aumento ilegal da jornada de trabalho de 6 (seis) para 8(oito) horas diárias.

Ressalta-se que o trâmite da presente Ação Civil Pública deverá observar o disposto no art. 90 da Lei n. 8.078, de 11.9.1990.

Protesta pela produção de todas as provas permitidas em direito, requerendo desde já o depoimento do Diretor Presidente da Ré, Sr. Paulo César Reis, sob pena de confissão, e expedição de Ofício à TV Serra Dourada, requisitando a fita do TJ Goiás do dia 19.6.1991.

Dá à causa o valor de Cr\$ 1.000.000,00

P. deferimento.

Goiânia, 6 de agosto de 1991

Edson Braz da Silva
Procurador Regional do Trabalho

AÇÃO CAUTELAR DE BUSCA E APREENSÃO

Exmo. Sr. Dr. Juiz Presidente da 5ª Junta de Conciliação e Julgamento de Goiânia-GO

O Ministério Público do Trabalho, através da Procuradoria Regional do Trabalho da 18ª Região, sediada na Avenida Araguaia n. 886, Setor Central — Goiânia-GO, CEP: 74.030, onde recebe intimações dos atos processuais, vem propor a presente

AÇÃO CAUTELAR DE BUSCA E APREENSÃO

em face do ESCRITÓRIO F. & G. CONTABILIDADE, sito na Rua 87, n. 4.925, em frente à Galeria Sul, no setor Sul, nesta Capital, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

1) Em razão da representação do Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares no Estado de Goiás, denunciando que a empresa QUARUP BAR, sediada na Av. T-8, esquina com T-28, Setor Bueno, nesta Capital, exigiu para a admissão dos seus empregados Carlito Pedro da Silva, Arildo Alves Ribeiro, Enéas João dos Santos, Isaías Norberto Santos Neves, Leopoldino Pereira Neto, Antonio Milton Vicença, Antônio Petrônio da Rocha e Israel José da Silva a assinatura antecipada de formulários em branco de aviso de férias, recibos de pagamento e salários, recibos de pagamento de 13º salário, rescisões de contrato de trabalho

e aviso prévio, dentre outros, foi instaurado nesta Procuradoria Regional do Trabalho o competente Inquérito Civil público para apuração dos fatos.

2) Segundo o Sindicato denunciante, os referidos documentos assinados em branco, essenciais para instauração do Inquérito Civil Público, estariam na posse e guarda do Escritório F & G Contabilidade, que certamente não os exhibirá voluntariamente e provavelmente lhes dará sumiço caso tenha ciência das providências adotadas pelo Ministério Público do Trabalho.

3) Ressalta-se que a única maneira segura de acesso aos documentos seria a ordem judicial de busca e apreensão, vez que a Constituição Federal não mais permite este tipo de diligência sem a chancela do Poder Judiciário.

Face ao exposto requer o Ministério Público do Trabalho, *inaudita altera pars*, a concessão de liminar de busca e apreensão de todos os documentos assinados em branco pelos empregados da empresa QUARUP BAR que forem encontrados em poder do Escritório F & G Contabilidade, que deverão ser entregues ao Requerente para Instrução do Inquérito Civil Público instaurado contra QUARUP BAR.

A concessão da liminar *inaudita altera pars* tem como justificativa o fato de que, se citado, o réu poderá tornar ineficaz a medida — art. 804 do CPC.

Requer ainda, a citação do réu para contestar o pedido no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de revelia, que deverá ao final ser julgado procedente, tornando-se definitiva a medida pleiteada.

Protesta pela produção de todas as provas permitidas em direito, requerendo desde já o depoimento das testemunhas abaixo arroladas, que também servirão para eventual justificação prévia de concessão de liminar.

Dá a causa o valor de Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) para efeito de alçada.

P. deferimento.

Goiânia, 13 de dezembro de 1991.

Edson Braz da Silva
Procurador Regional do Trabalho.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 4 (SETEMBRO/1992)

FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO^(*)

*João Batista Brito Pereira^(**)*

O Ministério Público esteve, e ainda hoje está, marcado pela figura do PROMOTOR, aquele que promove o andamento de determinadas ações perante a Justiça. Notadamente perante o Juízo criminal. Por ser aquele que tem a atribuição de denunciar a prática do delito é, por vezes, chamado de acusador público. E, no dizer de Pontes de Miranda, o Ministério Público promove, postula, pede, impetra, litiga. Nenhum ato dele é de ordenação ou de coordenação. É de promoção. A atividade, a que se possa aludir, é sua, e consiste em promover. O velho termo Promotor é expressivo. A atividade ou é positiva ou negativa (= de defesa). Certo. É essencial ao ofício do Ministério Público promover; e prossegue o jurista: “esse promover é tão

(*) Palestra proferida no II CICLO DE DEBATES DE DIREITO DO TRABALHO DE CUIABÁ, realizada nos dias 12 e 13 de junho de 1992, promovido pela OAB-MT, IAB-MT e Associação dos Advogados Trabalhistas de Mato Grosso.

(**) Membro do Ministério Público do Trabalho, no cargo de Subprocurador Geral.

essencial à vida das sociedades contemporâneas, e cada vez o será mais intimamente, que constitui atividade obrigatória. Dois princípios o governam: o princípio da legalidade (no Brasil desde 1934, de constitucionalidade) e o da hierarquia funcional.

Não há, portanto, possibilidade de se introduzir, na estrutura e no regime de tal ofício, o princípio da oportunidade, de que tratam, a outros respeito, a processualística e a política. O exercício das funções não pode depender de considerações de oportunidade. Existe Ministério Público, assim na União como nos Estados-membros, e as suas funções têm de ser exercidas. O Governador não pode, como o Presidente da República também não o poderia, ordenar que, em certo caso, ou em certas espécies, o Ministério Público, não promova⁽⁸⁾. O Ministério Público, como instituição, se encarrega de velar pela observância das leis e da Constituição. De igual modo, tutela o interesse do Estado, de certas instituições, de incapazes, de massas e de ausentes. Não é órgão do Poder Judiciário, mas é o braço do Estado acionando a Justiça em nome do interesse Público. A fim de que se possa melhor alcançar, nesse contexto, o Ministério Público do Trabalho, convém fazer uma pequena incursão pelas normas constitucionais e poucas leis ordinárias. A Constituição de 1891 já cuidou da figura do PGR (art. 58, § 2º): “O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei”. Na Constituição de 1934 (art. 95) o Ministério Público era órgão de cooperação nas atividades governamentais: “O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais”.

§ 1º “O Chefe do Ministério Público Federal nos juízos comuns é o Procurador Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema, demissível *ad nutum*”.

§ 2º “Os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos de Desembargadores”.

§ 3º “Os membros do Ministério Público criado por lei federal e que sirvam nos juízos serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos,

(8) PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. t. III, n. 2090, p. 406.

nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa”.

Na Constituição de 1937, art. 99: “O Ministério Público Federal terá por chefe o Procurador Geral da República, que funcionará junto ao STF e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha na pessoa que reúna os requisitos para Ministro do Supremo Tribunal Federal”. Constituição de 1946, art. 125: “A lei organizará o Ministério Público da União junto à Justiça comum, a militar, a eleitoral e a do trabalho” (1ª vez que se fala em MPT).

Art. 126. “Ministério Público Federal tem por chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no art. 99, é demissível *ad nutum*”. Parágrafo único: “A União será representada em juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo nas comarcas do interior, ao Ministério Público local”.

Art. 127. “Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação motivada do chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço”.

Art. 128. “Nos Estados, o Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância”.

Constituição de 1967:

Art. 94. “A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais”.

Art. 95. “O Ministério Público Federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco (35) anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada”.

§ 1º “Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira, mediante

concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço”.

§ 2º “Nas comarcas do interior, a União, poderá ser representada pelo Ministério Público estadual”.

Art. 96. “O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual”.

Parágrafo único. “Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, observado o disposto no § 1º do art. anterior”. (EC n. 7, de 1977).

Essas normas constitucionais anteriores servem para se registrar, uma vez mais, a tendência de crescimento desse órgão tão fundamental para a sociedade. Órgão que, para alguns, já pareceu duplicação inútil à prestação jurisdicional do Estado; para outros, mera fiscalização do exercício da magistratura. Quem assim pensou incorreu em lamentável equívoco. O Ministério Público, mesmo sob a égide do ordenamento jurídico anterior, de inegável relevância, vem sendo, invariavelmente, órgão de interesse público, mormente, agora nos últimos tempos, de 1946 para cá, “ao mesmo lado, mas diferente da magistratura, ligado, mas independente do Poder Executivo”⁽⁹⁾. Instituição que, desde sua origem traz marca que a caracteriza até nossos dias: qual seja de GUARDIÃ DO INTERESSE PÚBLICO, VIGIA ATENTO PARA O CUMPRIMENTO DA CONSTITUIÇÃO E DAS LEIS. Há uma referência, no nascedouro do Ministério Público do Trabalho, que não pode deixar de ser lembrada, até, por justiça ao mentor da Justiça do Trabalho, perante quem oficia o Ministério Público de que falamos. Trata-se do Decreto n. 22.132, de 25 de novembro de 1932 (GOVERNO PROVISÓRIO DE GETÚLIO VARGAS), que instituiu Juntas de Conciliação e Julgamento e regulamentou suas funções.

Como se sabe, as Juntas eram órgãos ligados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que as criava a pedido do sindicato interessado; era formada por dois vogais, um representante dos empregados, outro dos

(9) PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. t. III, n. 2090, p. 407.

empregadores, e um Presidente, estranho aos interesses profissionais, normalmente um Advogado, ou um funcionário público federal também idôneo (nomeados pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio). Dito Decreto, ao cuidar do CUMPRIMENTO DAS DECISÕES DA JUNTA, estabeleceu:

Art. 23. “A execução judicial das decisões será promovida perante o foro federal, na capital federal, ou onde houver, pelos Procuradores do Departamento Nacional do Trabalho, ou nos Estados ou Território do Acre, pelo representante do Ministério Público Federal”.

Já ali o legislador sentia a necessidade da figura do Ministério Público do Trabalho. Em 1943, antes mesmo de as Juntas integrarem o Poder Judiciário, foi criado o MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, encarregado da defesa das normas constitucionais, das leis ordinárias e dos atos do Executivo (política social).

ASSIM, NA CLT NASCEU O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, COM A MISSÃO DE REPRESENTAR O INTERESSE SOCIAL EM SEUS VÁRIOS ASPECTOS JURÍDICOS. O MPT mereceu tratamento destacado pelo legislador de 1943, ao elaborar a Consolidação das Leis do Trabalho (arts. 736 e seguintes). Deixou a CLT consignado que, para o exercício de suas funções, o Ministério Público do Trabalho passava a ser regido por aquele Estatuto, que lhe dedicou alguns artigos, cuidando desde logo, da organização, da competência e das atribuições do Procurador-Geral e dos demais Procuradores, ressaltando, contudo, que na falta de disposição expressa, seria regido pelas normas do Ministério Público Federal. Arelado ao Poder Executivo, o Ministério Público era “constituído de agentes diretos do Poder Executivo, tendo por fundação zelar pela exata observância da Constituição Federal, das leis e dos demais atos emanados dos Poderes Públicos, na esfera de suas atribuições”. Não obstante isso — e confirmando a tendência de órgão ligado mas com vocação para independência com relação ao Poder Executivo — já possuía prerrogativas que o distinguiam dos demais órgãos tipicamente subordinados ao Poder Executivo, tais como: “representar às autoridades competentes contra os que não cumprirem as decisões do Tribunal” (746, “h” — CLT); “requisitar de quaisquer autoridades inquéritos, exames periciais, diligências, certidões e esclarecimentos que se tornem necessários ao desempenho de suas atribuições” (746, “j” — CLT). A Constituição de 1946 trouxe duas regras de capital importância para o MPT, como instituição: a primeira (art. 94), que incluiu a Justiça do Trabalho no Poder Judiciário; a segunda (arts. 125/8), que distinguiu o MP com título próprio, assentando que “a lei organizará o Ministério Público da União junto à Justiça comum, à militar, à eleitoral e a do trabalho”.

Posteriormente a esse comando constitucional de 1946 e, certamente para cumpri-lo, foi instituída a “LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (Lei n. 1.341, de 30.1.1951), na qual ficou organizado o Ministério Público do Trabalho; e, para se ter uma ideia do grau de vinculação ao Poder Executivo, uma das incumbências do Procurador do Trabalho era, ao mesmo tempo, defender a jurisdição da Justiça do Trabalho e os atos do governo sobre dissídio entre empregados e empregadores e controvérsias oriundas da relação de trabalho, regidas pela legislação especial. A vinculação hierárquica ao Poder Executivo do MPU, por conseguinte do MPT, perdurou até o advento da atual Carta Política (1988), que, no capítulo “DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA” (art. 127), estabeleceu que: “O Ministério Público é instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, Aqui o Ministério Público deixou de ser o defensor dos atos do Estado, passando a ocupar o lugar de DEFENSOR DA ORDEM JURÍDICA, contra quem quer que a desrespeite, inclusive o Estado. Não se descuidou o constituinte de 1988, tratando em seguida, das Funções institucionais do Ministério Público, consignando que:

Art. 129. “São funções institucionais do Ministério Público: I — promover, privativamente, ação penal pública, na forma da lei; II — zelar, pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV — promover a ação de inconstitucionalidade ou representação, para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V — defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI — expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII — exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII — requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX — exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades, daí, as FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, sem perder de vista dois institutos mencionados a propósito do Ministério Público, quais livrou-se o MP do encargo de zelar pela exata observância dos atos emanados dos poderes públicos, contido no art. 736 consolidado. Extrai-se sejam: os princípios institucionais do MP (unidade, indivisibilidade e independência funcional) e a compatibilidade

com a finalidade deste ramo (deste braço), tendo presente que a ação ministerial da instituição está intimamente ligada ao interesse público (interesse social). Observo que o futuro reserva ao MPT ainda melhores dias, com instrumento legal que lhe permitirá melhor exercer seu papel constitucional.

Colho do projeto de LEI ORGÂNICA DO MPU, que tramita perante o Senado Federal (Projeto n. 11, de 1991), o seguinte texto já aprovado perante a Câmara dos Deputados e que rogo seja confirmado.

“Art. 86. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições, junto aos órgãos da Justiça do Trabalho: I — promover as ações que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pelas leis trabalhistas; II — manifestar-se em qualquer fase do processo trabalhista, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse público que justifique a intervenção; III — promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para a defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos; IV — recorrer das decisões da Justiça do Trabalho, quando entender necessário, tanto nos processos em que for parte, como naqueles em que oficiar como fiscal da lei, bem como pedir revisão dos Enunciados da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho; V — funcionar nas sessões dos Tribunais Trabalhistas, manifestando-se verbalmente sobre a matéria em debate, sempre que entender necessário, sendo-lhe assegurado o direito de vista dos processos em julgamento, podendo solicitar as requisições e diligências que julgar convenientes; VI — instaurar instância em caso de greve, quando a defesa da ordem jurídica ou o interesse público assim o exigir; VII — promover ou participar da instrução e conciliação em dissídios decorrentes da paralisação de serviços de qualquer natureza, oficiando obrigatoriamente nos processos, manifestando sua concordância ou discordância, em eventuais acordos firmados antes da homologação, resguardado o direito de recorrer em caso de violação à lei e à Constituição; VIII — promover mandado de injunção, quando a competência for da Justiça do Trabalho; IX — atuar como árbitro, se assim for solicitado pelas partes, nos casos mencionados no art. 114 da Constituição Federal; X — requerer como árbitro as diligências que julgar convenientes para o correto andamento dos processos e para a melhor solução das lides trabalhistas; XI — intervir obrigatoriamente em todos os fins nos segundo e terceiro graus de jurisdição da Justiça do Trabalho, quando a parte for pessoa jurídica de Direito Público, Estado estrangeiro ou organismo internacional”.

Art. 87. “Incumbe ao Ministério Público do Trabalho: I — instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos, sempre que cabíveis, para assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores;

II — requisitar à autoridade administrativa federal competente, dos órgãos de proteção ao trabalho, a instauração de procedimentos administrativos, podendo acompanhá-los e produzir provas; III — requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, pela prática de crimes contra a organização do trabalho, podendo acompanhá-los e produzir provas; IV — ser cientificado pessoalmente das decisões proferidas pela Justiça do Trabalho nas causas em que o órgão tenha intervindo ou emitido parecer escrito; V — exercer outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, desde que compatíveis com sua finalidade”.

A questão atinente à iniciativa na instauração da instância em caso de greve, em que se vislumbra prejuízo para a sociedade, não é nova. O texto da tão madura quanto sábia e pertinente CLT já mencionava:

Art. 856. “A instância será instaurada mediante representação escrita do Presidente, ou, ainda, a requerimento da Procuradoria da Justiça do Trabalho, sempre que ocorrer suspensão do trabalho”.

O Ministério Público do Trabalho se ressentido de legislação que respalde uma atuação mais abrangente, respeitando, obviamente, os limites da jurisdição trabalhista, onde exerce suas funções, quer no papel de fiscal da lei (*custus legis*), quer como parte ou substituto processual. Como *custos legis* está encarregado de emitir parecer em todos os processos sujeitos à apreciação dos Tribunais do Trabalho, acompanhar os julgamentos e exarar o seu ciente nos acórdãos. Além disso, outra tarefa, que tomou impulso nestes últimos três anos, foi a de o MPT recorrer das decisões judiciais, quando presente quer violação ao devido processo legal, quer agressão à lei ou qualquer outra norma de ordem pública.

No caso dos recursos, o órgão sofreu algum questionamento tanto da doutrina como da jurisprudência, quanto sua legitimidade, bem como quanto ao seu interesse em recorrer. Hoje as discussões estão superadas, com as inúmeras manifestações jurisprudenciais, inclusive do Eg. Tribunal Superior do Trabalho, em apoio à legitimidade do MPT recorrer, quer como fiscal da lei, quer como parte; em ambas as hipóteses, o Ministério Público visa ao interesse social e ao fiel cumprimento da Constituição Federal e das Leis, a exemplo do contido no art. 449, § 2º, da CLT.

A independência em relação ao Poder Executivo e a autonomia, insertas na Constituição Federal de 1988, deram ao Ministério Público lugar de destaque dentre as instituições públicas. Ao Ministério Público do Trabalho, ampla probabilidade de, num futuro próximo, exercer, por vocação, o resguardo dos valores sociais, visando ao bem comum, na sua missão de velar pelo cumprimento das Leis e da Constituição Federal, no âmbito das

relações trabalhistas, na parte atinente à prestação jurisdicional. (Espécie de DEFESA DA SOCIEDADE). Embora de modo tímido, ainda atua o MPT nas reclamações trabalhistas em favor dos menores (e dos incapazes) (art. 793 — CLT), quando desassistidos por seus responsáveis legais, praticando todos os atos processuais em favor da parte assistida, até o final, inclusive nos atos de execução. Tema com o qual já nos havíamos acostumado é aquele atinente à defesa dos interesses coletivos, consubstanciado na capacidade processual de propor a instauração do dissídio coletivo sempre que houver greve, cujo movimento implicar prejuízo à comunidade.

Conquanto a carência de meios legais seja, ainda, um dos óbices para a atuação mais eficaz e mais abrangente, não passa despercebido, quer do Sr. Procurador-Geral da República, quer do Sr. Procurador-Geral do Trabalho, este subordinado àquele, a necessidade de se implementar, de se criar, ou provocar a criação desses instrumentos, no bojo da dinâmica do direito, como um todo. Assim é que, ante ao que dispõe a atual Carta emprestando ao MP os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional, incumbindo-lhe da defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais individuais indisponíveis (art. 127) e a função de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129), já há, em pleno funcionamento, no âmbito do MPT, a COORDENADORIA DE DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS E INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS, com atuação no âmbito da jurisdição trabalhista⁽¹⁰⁾.

Essa, por seu Coordenador, terá, dentre outras, as seguintes incumbências: a) orientar as procuradorias regionais, sempre que solicitado, e lhes fornecer elementos necessários à adoção de providências que visem à defesa dos interesses individuais indisponíveis e interesses difusos e coletivos, decorrentes das relações de trabalho; b) receber, na Procuradoria Geral, as informações, petições ou reclamações, de qualquer origem, que exijam providências da Coordenadoria; c) submeter ao Procurador-Geral as questões de seu conhecimento que reclamem providências da Coordenadoria; d) manter, na Coordenadoria, informações sobre as medidas adotadas pelas Procuradorias Regionais do Trabalho em defesa dos interesses de que trata o inciso I. Dita Coordenadoria, para atingir seu desiderato carece de alimentação pela sociedade. Todos aqueles que possuírem notícia de agressão à ordem jurídica — quer de parte do Estado, quer de parte do particular, no âmbito das relações trabalhistas — deve comunicar o fato

(10) Portaria (PGJT) n. 0069, de 9.3.1992 (DOU-I de 10.3.1992).

ao Ministério Público do Trabalho e acompanhar a atuação deste órgão na apuração de sua denúncia. Estamos convencidos da legitimidade do MPT para ação civil pública, por força do comando constitucional do art. 127, § 1º, quanto à unidade indivisibilidade e independência funcional do Ministério Público como um todo e do art. 129, III, ante a função institucional de defesa dos “interesses difusos e coletivos”, via “inquérito civil e ação civil pública”. Resta saber se o Judiciário Trabalhista está aparelhado para oferecer a jurisdição. Estou certo de que a Justiça do Trabalho não faltará a tão nobre missão estatal.

A Constituição de 1988 foi, realmente, o grande passo na história do Ministério Público. As regras ali fixadas não são apenas intenções de que receavam alguns, mas verdadeiros princípios — UMA CARTA DE ALFORRIA — que libertou a instituição e seus agentes da submissão funcional a um dos poderes do Estado. O MPT, como um dos integrantes do MPU, já dá sinais de cura da atrofia que, de certo modo, inibia seu desempenho. Hoje, já quase curado, é possível defender sua legitimidade para propor ação civil pública para proteção dos interesses difusos e, quem sabe, até os direitos coletivos, no âmbito do judiciário trabalhista.

Exemplo eloquente da atuação do MPT na defesa da ordem jurídica via AÇÃO CIVIL PÚBLICA, resultante de denúncia dirigida ao órgão, é a Ação n. 372/92 — 6ª JCJ/DF, ajuizada pelo MPT contra uma Empresa Pública Federal (tendo figurado como representante do MPT o Subprocurador-Geral Dr. Ives Gandra da Silva Martins Filho). A ação mencionada visou proibir a empresa-ré de realizar contratos de “locação de mão de obra, fora das hipóteses das Leis ns. 6.019/74 e 7.102/83”, e impor a obrigação de realizar concurso público para o preenchimento dos cargos que considere indispensáveis. A ação foi julgada procedente em parte para condenar a Empresa Pública Ré “a realizar, em 120 dias, contados do trânsito em julgado (...) o levantamento quantitativo e qualitativo dos empregados contratados mediante locação de mão de obra, adotando medidas para a otimização tecnológica e administrativa na alocação dos recursos humanos disponíveis, em consonância com a lei”. Eis a ementa da sentença mencionada:

“EMENTA. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. LOCAÇÃO IRREGULAR DE MÃO DE OBRA CONFESSADA. INTERESSE INDIVIDUAL DA GRANDE MASSA QUE SE INSCREVE EM TODOS OS CONCURSOS PÚBLICOS ABERTOS — AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROCEDENTE EM PARTE. Quando a entidade da administração indireta confessa que, através de irregular locação de mão de obra, contorna o dever constitucional de admitir empregados através de concursos públicos, e, com isso, deixa de vivenciar o princípio do pleno emprego, também

dever constitucional, está criada ampla área de *conflictualité* com os interesses daquela massa que, aos milhares, se inscreve em todos os concursos públicos. Nasce daí a possibilidade de uma ação civil pública, para cuja promoção tem legitimidade o Ministério Público (CF, art. 129, III) que, na difícil missão de atuar como Juiz e como polícia, se transforma em advogado da transformação, missão mais espinhosa do que a de advogado da conservação (Bertrand Russel). E competente para conciliar e julgar a controvérsia é a Justiça do Trabalho, eis que, apesar da metaindividualidade, o conflito é entre empregador e massa empregada ou empregatícia (CF, art. 114).

INTERESSE PÚBLICO. PREVALÊNCIA SOBRE O INTERESSE DE CLASSE OU MASSA. JUÍZO PRETORIANO. O julgador não pode fugir à realidade de seu tempo e de seu mundo. Faz justiça evitando que o interesse de classe prevaleça sobre o interesse público e em tempos de crise, sem perder de vista o restabelecimento do império da transparência e do cumprimento da lei, evita medidas drásticas que possam, pelo afogadilho, comprometer o funcionamento de uma estrutura geradora de empregos e de riquezas”. A legislação atual é omissa a respeito da legitimidade do MPT, para essa ação, mas, se autoriza o MPU, o princípio da unidade e indivisibilidade que governa a instituição permite a inteligência de que, cada um dentro de sua finalidade, a promova.

A questão relativa à ação civil pública no âmbito da jurisdição trabalhista certamente ocupará, por algum tempo, os Juizes, Advogados, Membros do Ministério Público do Trabalho e tantos outros profissionais do direito. Antes de mais delongas, não tenho dúvida, hoje, da viabilidade da ação, e já lanço um desafio a propósito desse instrumento tão valioso e necessário. Trata-se da medida cautelar preparatória, visando impedir a prática de um ato que se afigure nocivo à sociedade, ou a ocorrência de um fato que se apresente prejudicial a uma coletividade. Tenho que o PODER-DEVER conferido ao Ministério Público legitima o MPT a pedir o provimento cautelar a fim de evitar uma greve em serviços essenciais, quando se faz iminente e público a deflagração do movimento paredista. Penso que dita cautelar tanto serve para evitar prejuízos à sociedade como para a ação principal, atinente a exigir reparação de danos causados pelos responsáveis pela ação ou omissão, objeto da cautelar. Estamos todos engajados nessa vigília, porque o Ministério Público é um só, e o MPT, em particular, tem como tarefa atuar perante a Justiça do Povo.

O ramo do Poder Judiciário que tutela os interesses de parcela da sociedade que faz deste um grande país os EMPRESÁRIOS E OS TRABALHADORES. É o que há de melhor numa sociedade. Hoje, o cidadão comum, o trabalhador, deixou o anonimato que o marginalizava

no seu reduzido espaço geográfico, político e cultural, para se comunicar coletivamente, nas ruas, nas praças, nos congressos. Levantou e veio falar, pedir, exigir, declarar, com liberdade, sem medo. Resultado da liberdade de dizer, da liberdade de não temer. Assim também vive hoje o Ministério Público do Trabalho, com liberdade de agir em face de sua INDEPENDÊNCIA, a liberdade de exercer a proteção dos interesses difusos. Nem que para isso tenha de chamar o próprio Estado para rever formas e conceitos. Daí o Digníssimo Subprocurador-Geral e Professor, Dr. Jeferson Luiz Pereira Coelho, com quem tenho a honra de compor o Ministério Público do Trabalho, em magnífica conferência preferida no Congresso promovido pela LTr, realizado em São Paulo no ano de 1990, haver destacado esse tema para asseverar:

“DEFESA DOS DIREITOS SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Os direitos individuais indisponíveis, na esfera do Direito do Trabalho, são aqueles cujo titular não tenha o poder de renúncia ou transação. Derivam de proteção legal, por força do caráter publicista das normas trabalhistas. Essa proteção decorre de clara disposição contida no art. 444 da Consolidação das Leis do Trabalho, combinado com o art. 468 do mesmo diploma legal. A transação e a renúncia só serão reputadas válidas nos casos de permissibilidade legal, ou quando presente na disputa judicial a *res dubia*, em relação ao próprio direito. Pode-se afirmar, sem maior receio, que as partes, na formação da relação jurídica de trabalho, não podem abrir mão, mediante transação ou renúncia, da proteção mínima disposta na Lei ou nas demais fontes formais do Direito do Trabalho. Na lição de Délio Maranhão: “dizem-se indisponíveis os direitos subjetivos subtraídos ao poder de disposição do titular, que não pode transferi-los ou a eles renunciar. o direito indisponível ou irrenunciável não pode ser objeto de transação. a transação supõe uma relação jurídica incerta e a eliminação dessa incerteza mediante concessões recíprocas”. Tem-se, pois, que, *a priori*, indisponíveis são os direitos tutelados na Legislação do Trabalho. Havendo agressão a esse princípio, cabe hoje ao Ministério Público do Trabalho promover ação, com o fim específico da defesa desses interesses fora da disponibilidade dos contratantes. Outra missão, até certo ponto conexa a esta, veio a ser deferida aos Procuradores do Trabalho, ampliando, de forma sensível, sua atuação frente à sociedade. Consiste no dever de defender os interesses difusos, que pertencem, segundo uniforme doutrina, de maneira idêntica, a uma pluralidade de sujeitos ou menos vasta, e mais ou menos determinada, a qual pode ser ou não unificada em uma coletividade”.

Em resumo, pode-se dizer que o Ministério Público é instituição estatal permanente, destinada a velar pela defesa dos interesses da sociedade, fiscalizar a correta aplicação da lei e defender o regime democrático.

É, pois, o Ministério Público, uma organização do Estado — organização de caráter permanente — essencial ao exercício da função jurisdicional do Estado, responsável, perante o Poder Judiciário, pela defesa da ordem jurídica, dos interesses indisponíveis da sociedade, além de fiscalizar e garantir a fiel observância da Constituição Federal. O Ministério Público não tem envolvimento com qualquer outra instituição, é independente, para agir com independência e imparcialidade. Os vínculos de dependência, por certo, o afastariam da isenção de ânimo com que deve agir na solução dos casos concretos onde atua na qualidade de guardião dos interesses da sociedade.

O Ministério Público do Trabalho — um dos quatro ramos que compõem o Ministério Público da União — tem como atribuições próprias hoje, no campo das relações trabalhistas, dentre outras, as seguintes: a) Opinar, por escrito, ou verbalmente, conforme o caso, em todos os processos e questões judiciais submetidas à jurisdição trabalhista, perante o Tribunal Superior do Trabalho e Tribunais Regionais do Trabalho, fazendo-se, ainda, presente em todas as sessões desses Tribunais, inclusive requerendo diligências quando necessárias ao *due process of law*; b) Prestar assistência a menores e incapazes, perante os órgãos judiciais trabalhistas, inclusive propondo reclamação trabalhista em favor desses, quando desassistidos legalmente; c) Requerer a instauração de dissídio coletivo, sempre que ocorrer suspensão do trabalho que prejudique a sociedade; d) Recorrer das decisões judiciais contrárias a texto de lei ou preceito de ordem pública — tanto nos feitos judiciais em que se figura como parte, como naqueles onde oficia como fiscal da lei — tanto nas ações individuais como nas coletivas. Além de inúmeras outras atribuições, poderá promover a execução das decisões dos Tribunais Regionais do Trabalho, consoante dispõe o parágrafo único do art. 878 da CLT. Essas são algumas iniciativas processuais a cargo do Ministério Público do Trabalho. Trata-se de um órgão que goza de independência funcional e que, imparcialmente, pode, em várias hipóteses, pôr em marcha o processo, a missão do PROMOTOR, a que aludimos no início, inclusive na fase de execução.

Peço licença para prestar homenagens a Piero Calamandrei, por sua capacidade externa de sintetizar com sabedoria e elegância. Faça-o lembrando o que disse na sua obra “eles, os juízes, vistos por nós advogados”. “entre todos os cargos judiciários, o mais difícil, segundo me parece, é o ministério público. Este, como sustentáculo da acusação, devia ser tão parcial como um advogado; e, como guarda inflexível da lei, devia ser tão imparcial como um juiz. advogado sem paixão, juiz sem imparcialidade, tal absurdo psicológico, no qual o ministério público, se não adquirir sentido de equilíbrio se arrisca — momento a momento — a perder, por amor

da sinceridade, a generosa combatividade do defensor; ou, por amor da polêmica, a objetividade sem paixão do magistrado”. Fiquem certos de que o Ministério Público do Trabalho, por seus membros, busca o equilíbrio e a serenidade no exercício do seu ofício, para manter a combatividade e a objetividade, porque a instituição de que falamos tem como objetivo maior, a PAZ.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 5 (MARÇO/1993)

A PROTEÇÃO DOS REPRESENTANTES DE TRABALHADORES

Arion Sayão Romita^(*)

Sumário: 1. Considerações iniciais; 2. A Convenção n. 135 da Organização Internacional do Trabalho; 3. A Recomendação n. 143; 4. A proteção e as facilidades asseguradas pela legislação brasileira aos representantes dos trabalhadores; 5. Resumo e conclusão.

(*) Professor titular de Direito do Trabalho, por concursos de provas e títulos nas Faculdades de Direito da UERJ e UFRJ. Professor nos cursos de pós-graduação da Universidade Gama Filho e do Centro Universitário da Cidade. Livre docente e doutor em direito. Procurador de Justiça (aposentado) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ex-presidente e atual presidente honorário da Academia Nacional de Direito do Trabalho; Membro do Instituto Brasileiro de Direito Social Cesariano Junior. Membro do Instituto de Direito Comparado Luso-brasileiro. Sócio efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros. Autor de 26 livros sobre direito do trabalho, e cerca de 200 artigos em periódicos especializados em direito do trabalho. Membro de bancas examinadoras de concursos públicos e magistério universitário. Autor de teses e comunicações em congressos jurídicos no Brasil e no Exterior. Advogado inscrito na OAB/RJ, com militância na área de Direito do Trabalho.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho realizada em Genebra em 1971 (56ª Reunião) adotou a Convenção n. 135 sobre os representantes dos trabalhadores. Na realidade, ela dispõe sobre a proteção e as facilidades que devem ser asseguradas aos representantes dos trabalhadores na empresa. Os dispositivos da Convenção n. 135 são complementados pela Recomendação n. 143, adotada na mesma sessão da Conferência em que foi aprovada a Convenção. Como se sabe, as convenções internacionais são abertas à ratificação dos países membros da OIT, porém o mesmo não sucede em relação às recomendações. Estas não são suscetíveis de ratificação. Como explica Arnaldo Sússekind, “devem apenas ser submetidas à autoridade competente para legislar sobre a respectiva matéria, a qual poderá, a respeito, tomar a decisão que entender”. Elas se destinam a “sugerir normas que podem ser adotadas por qualquer das fontes diretas ou autônomas do Direito do Trabalho, embora visem, basicamente, ao legislador de cada um dos países vinculados à OIT” (*Direito internacional do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1987. p. 174-175).

A Convenção n. 135 foi ratificada pelo Brasil. O Congresso Nacional aprovou-a por meio do Decreto Legislativo n. 86, de 14.12.1989. A Carta de Ratificação da Convenção foi depositada em 18 de maio de 1990. O Decreto n. 131, de 22.5.1991 promulga a Convenção n. 135, que entrou em vigor para o Brasil em 18 de maio de 1991 (doze meses após a data em que efetuado o registro da ratificação pelo Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho). A ratificação constitui meio de integrar a convenção internacional no direito positivo brasileiro. No Brasil, como ensina Arnaldo Sússekind, prevalece o monismo jurídico e, em consequência, “a convenção ratificada constitui fonte formal de direito” (ob. cit., p. 192). A Convenção n. 135, vigente a partir de 18 de maio de 1991, contém normas, das quais emergem direitos subjetivos que podem constituir objeto de postulação perante os tribunais, como as de qualquer lei ordinária.

2. A CONVENÇÃO N. 135, DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

O art. 1º da Convenção dispõe que os representantes dos trabalhadores na empresa devem dispor de proteção eficaz contra qualquer ato que possa prejudicá-los, inclusive a despedida motivada por sua qualidade ou suas atividades como representantes dos trabalhadores ou por sua participação na atividade sindical, desde que atuem de acordo com as leis, acordos

coletivos ou outros contratos vigentes. Cuida a Convenção, neste dispositivo, da proteção a ser dispensada aos representantes dos trabalhadores. O art. 2º da Convenção declara que os representantes dos trabalhadores devem dispor na empresa de facilidades adequadas, de modo a possibilitar-lhes o cumprimento rápido e eficaz das respectivas funções.

A concessão de tais facilidades não deve, contudo, prejudicar o funcionamento normal da empresa interessada. Neste dispositivo, a Convenção se ocupa, portanto, das facilidades a serem concedidas aos representantes dos trabalhadores, a fim de ensejar o eficaz desempenho das funções que lhes incumbem. O art. 3º da Convenção esclarece que a expressão “representantes dos trabalhadores” abrange: 1º os representantes sindicais, isto é, representantes nomeados ou eleitos pelos sindicatos ou pelos associados; 2º os representantes eleitos, a saber, representantes livremente eleitos pelos trabalhadores da empresa, de acordo com as disposições da legislação ou dos contratos coletivos e cujas funções não alcancem atividades que sejam reconhecidas como prerrogativas exclusivas dos sindicatos. A Convenção se aplica, portanto, aos delegados sindicais assim como aos delegados do pessoal. A distinção entre os dois tipos de representação reside na origem da legitimidade: os primeiros são designados ou eleitos pelos sindicatos, enquanto os outros só podem ser eleitos pelo pessoal. Há, também, diferença quanto à atuação dos dois tipos de representantes: os sindicais representam os interesses do órgão de classe, enquanto os representantes dos trabalhadores, sem atentar necessariamente para tais interesses, são porta-vozes do pessoal ou de cada trabalhador junto à direção da empresa. É certo que a presença conjunta, na empresa, de delegados sindicais e representantes dos trabalhadores pode gerar conflitos de atribuições entre os respectivos titulares. Por tal motivo, o art. 5º da Convenção dispõe que, quando na mesma empresa existirem representantes sindicais e representantes eleitos, deverão ser adotadas medidas apropriadas, sempre que necessário, para evitar que a existência de representantes eleitos seja utilizada em prejuízo da atuação dos sindicatos interessados ou de seus representantes e para incentivar a colaboração, relativa a todos os assuntos pertinentes, entre os representantes eleitos e os sindicatos interessados e seus representantes.

O art. 6º, pedagogicamente, assevera que a aplicação dos dispositivos da Convenção poderá ser assegurada mediante a legislação nacional, os contratos coletivos ou qualquer outra forma compatível com a prática nacional. O preceito oferece particular interesse para o Brasil, pois entre nós ainda prepondera o entendimento de que toda e qualquer medida social depende de lei. A Convenção não exclui a lei — nem seria sensato imaginar que o fizesse — mas em boa hora acena para a possibilidade de implementar as medidas por ela preconizadas mediante apelo à negociação

coletiva. A Constituição de 1988 faz frequentes alusões à contratação coletiva, embora ainda consagre mecanismos que a inibem (como o poder normativo dos Tribunais do Trabalho). A orientação seguida pela Convenção observa a moderna tendência revelada pelo Direito em vários países. O exercício dos direitos da pessoa do trabalhador no interior da empresa (afinal este é objetivo último perseguido pela Convenção) realiza-se mediante normatividade de promoção. A forma promocional do Direito constitui uma nova característica da ciência jurídica, que aos poucos ganha espaço. O Estado abandona a ideia de que o mero reconhecimento e a simples garantia da liberdade sindical e dos direitos fundamentais sejam suficientes para sua plena efetividade e adota, em vez disso, uma valorização positiva do fenômeno sindical e apoia a autonomia coletiva privada. O Direito se abstém de regular diretamente a conduta dos agentes sociais, preferindo propiciar-lhes os meios e as condições para que o façam entre si, mediante a autocomposição dos interesses privados. Este expediente é adotado, por exemplo, pelo art. 2º da Lei Italiana n. 146, de 12.6.1990, que dispõe sobre o exercício do direito de greve nos serviços públicos essenciais, compatibilizando-o com o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. A lei francesa de 1968 sobre a atividade sindical na empresa e o estatuto dos trabalhadores da Itália (Lei n. 300, de 1970) são também exemplos desse tipo de legislação. No Brasil, timidamente, já se começa a trilhar esse caminho, como se vê pelo disposto no art. 6º da Lei n. 8.222, de 5.9.1991.

O art. 6º da Convenção, seguido esta orientação, estimula os interlocutores sociais a adotarem mediante entendimento direto, à margem da fonte heterônoma (a lei), as providências mais consentâneas com suas realidades concretas em cada caso específico sobre as quais o legislador não poderia dispor de maneira satisfatória, pois só expede norma geral e hipotética. As fontes autônomas constituem, realmente, a manifestação mais autêntica do Direito Coletivo do Trabalho, caracterizado pela matéria-prima com que lida: a solidariedade social. Os demais artigos da Convenção (que são 14, no total) não oferecem interesse particular, já que dispõem sobre ratificação, vigência, denúncia, etc. — matéria comum às convenções internacionais aprovadas pela OIT.

3. A RECOMENDAÇÃO N. 143

A OIT tem observado o procedimento de aprovar a convenção internacional, que contém os princípios e regras gerais pertinentes ao tema focalizado e, a seguir, adotar a recomendação destinada a complementar

os preceitos da convenção. Perante a convenção, a recomendação desempenha papel equivalente ao do regulamento em face da lei. É como se a recomendação “regulamentasse” os dispositivos da convenção. A recomendação não é suscetível de ratificação pelos países-membros da OIT, mas, por força do disposto no art. 19, § 6º, *b*, da Constituição da OIT, estes países estão obrigados a, no prazo máximo de 18 meses, submeter a recomendação à autoridade competente, segundo o direito interno, com o propósito de transformá-la em lei ou adotar medidas de outra ordem. Com esse expediente, os diversos países-membros que tiverem ratificado determinada convenção poderão adaptá-la ao próprio ordenamento jurídico interno, levando em conta o estágio de desenvolvimento em que se encontram e as peculiaridades de cada qual.

A Recomendação n. 143, de 1971, aprovada na mesma sessão da Conferência Internacional que adotou a Convenção n. 135, complementa as disposições desta. Desenvolve os preceitos da convenção, de modo que a legislação de cada país-membro da OIT possa consagrar medidas relativas à proteção e às facilidades a serem concedidas aos representantes dos trabalhadores na empresa. As duas partes mais importantes da Recomendação n. 143 são a 3ª, consagrada à proteção e a 4ª, dedicada às facilidades que deverão ser outorgadas aos representantes dos trabalhadores. A Parte III contém quatro parágrafos (5º a 8º), dos quais o 5º reproduz a norma contida no art. 1º da Convenção.

O § 6º dispõe que, quando não existirem suficientes medidas apropriadas de proteção aplicáveis aos trabalhadores em geral, deverão ser adotadas disposições específicas para garantir a proteção efetiva dos representantes dos trabalhadores. São recomendadas as seguintes medidas: a) definição pormenorizada dos motivos que possam justificar o término da relação de trabalho dos representantes dos trabalhadores; b) exigência de consulta ou anuência de um organismo independente, público ou privado, ou de um organismo paritário antes de se efetivar o desligamento de um representante dos trabalhadores; c) procedimento especial de recurso acessível aos representantes dos trabalhadores que considerem injustificada a dispensa, ou que suas condições de trabalho foram alteradas desfavoravelmente, ou que foram objeto de tratamento injusto; d) no que se refere ao término injustificado da relação de emprego, a previsão de uma reparação eficaz que compreenda, a menos que incompatível com os princípios fundamentais do país interessado, a reintegração do representante dos trabalhadores em seu emprego, com o pagamento dos salários vencidos e o restabelecimento de seus direitos adquiridos; e) impor ao empregador o ônus da prova da alegação de motivo justificado para a dispensa ou qualquer alteração desfavorável nas condições de trabalho de um representante dos

trabalhadores; f) reconhecer a prioridade a ser concedida aos representantes dos trabalhadores para assegurar-lhes a permanência no emprego em caso de redução de pessoal.

O § 7º recomenda que a proteção contra a despedida seja aplicada a partir do momento em que o trabalhador apresente sua candidatura ao cargo de representante dos trabalhadores e que ela perdure durante certo prazo após a cessação do exercício dessa função, tudo de acordo com a legislação de cada país ou mercê da negociação coletiva, em cada caso. Segundo o disposto no § 8º, os representantes dos trabalhadores que deixaram o exercício da função e que retornarem ao trabalho deverão conservar ou recuperar todos os seus direitos, inclusive os pertinentes ao emprego, ao salário e ao tempo de serviço. A Parte IV é dedicada às facilidades que deverão ser asseguradas aos representantes dos trabalhadores. Contém nove parágrafos (do 9º ao 17), dos quais o 9º reproduz o teor do art. 2º da Convenção. O § 10 preconiza a concessão de tempo livre necessário ao desempenho das tarefas de representação na empresa, sem perda de salário nem de qualquer outra vantagem social.

O § 11 prevê a possibilidade de concessão de tempo livre, a fim de que os representantes possam desempenhar eficazmente suas funções, podendo eles assistir a reuniões, cursos de formação, seminários, congressos e conferências sindicais. O comparecimento deve dar-se sem perda do salário nem de qualquer outra vantagem social. De acordo com o disposto no § 12, os representantes dos trabalhadores devem ser autorizados a entrar em todos os lugares de trabalho na empresa, quando necessário, a fim de poderem desempenhar suas funções de representação.

§ 13. Os representantes dos trabalhadores devem ter acesso à direção da empresa, sem maiores delongas, na medida necessária ao eficiente desempenho de suas atribuições.

§ 14. Os representantes dos trabalhadores devem ter permissão para arrecadar as contribuições sindicais, sempre que não existirem outros procedimentos previstos para esse fim.

§ 15. Os representantes dos trabalhadores devem ter permissão para colocar avisos sindicais em lugares da empresa a que os empregados tenham fácil acesso. Também devem poder distribuir folhetos, boletins e outras publicações do sindicato aos trabalhadores da empresa.

§ 16. A empresa deve proporcionar aos representantes dos trabalhadores as facilidades materiais e a informação necessárias ao exercício de suas funções.

§ 17. Os representantes sindicais que não trabalharem na empresa, mas cujo sindicato tenha associados empregados ali trabalhando, devem ser autorizados a penetrar na empresa.

4. A PROTEÇÃO E AS FACILIDADES ASSEGURADAS PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA AOS REPRESENTANTES DOS TRABALHADORES

A legislação brasileira vigente reconhece os seguintes tipos de representantes de trabalhadores: 1º os ocupantes de cargos de direção ou representação sindical; 2º os titulares da representação dos trabalhadores nas Cipas; 3º os representantes dos trabalhadores nas comissões mistas de consulta e colaboração instituídas por convenção coletiva de trabalho; 4º os trabalhadores eleitos para cargo de direção de Cipas; 5º os representantes eleitos pelos trabalhadores, nas empresas com mais de duzentos empregados, com a finalidade de promover-lhes o entendimento direto com o empregador. O primeiro grupo é integrado pelos ocupantes de cargo de direção ou representação sindical, que gozam de proteção contra a dispensa (art. 8º, VIII da Constituição Federal e art. 543, § 3º da CLT). Também não podem ser impedidos, por ato do empregador, do exercício de suas funções nem podem ser transferidos para lugar ou mister que lhes dificulte ou torne impossível o desempenho das atribuições sindicais (art. 543, *caput* da CLT).

Estes exercentes de função sindical não são, porém, representantes sindicais na empresa. Cabe indagar se, ao incorporar os preceitos da Convenção n. 135 ao ordenamento vigente, o direito brasileiro passou a reconhecer a existência da representação sindical na empresa. Instituto conhecido em inúmeros países, até a ratificação da Convenção n. 135 não era possível cogitar de sua presença entre nós. Simplesmente, inexistia representação sindical na empresa no Brasil (nem mediante imposição legal nem por meio da negociação coletiva). Segundo a tradição do sindicalismo brasileiro, a atuação dos órgãos de classe se dá sempre no exterior da empresa. Jamais se pensou entre nós — quer nos meios empresariais quer entre os próprios trabalhadores — na possibilidade de atuação do sindicato dentro do estabelecimento. Entretanto, a partir da ratificação da Convenção n. 135, a situação se modificou. O direito brasileiro vigente já reconhece os delegados sindicais, isto é, os representantes nomeados ou eleitos pelos sindicatos ou por seus associados, como prevê o art. 3º, alínea *a*, da Convenção n. 135. Gozam estes representantes sindicais de

proteção contra a dispensa e das facilidades que devem ser asseguradas para permitir-lhes o cumprimento rápido e eficiente das respectivas funções?

Quanto à proteção contra a dispensa, a resposta é afirmativa: aplique-se por analogia o disposto no art. 8º, VIII, da CF e no art. 543, § 3º, da CLT. Quanto às facilidades, porém, a resposta só pode ser negativa. O art. 2º da Convenção n. 135 apenas dispõe que tais facilidades devem ser asseguradas aos representantes sindicais mas, de acordo com o art. 6º da própria Convenção, a eficácia dos preceitos nela contidos depende de providência a cargo do legislador ou de cláusula de algum instrumento normativo. Tais procedimentos ainda não foram implementados.

Cabe ao Poder Executivo submeter ao Congresso Nacional a Recomendação n. 143, a fim de que, por lei, sejam asseguradas as referidas facilidades. Ou então, que os sindicatos de trabalhadores obtenham dos empregadores, mediante negociação, a inserção de cláusulas que prevejam tais facilidades em convenções ou acordos coletivos. Os sindicatos estão autorizados, a partir da ratificação da Convenção n. 135, a nomear ou eleger representantes nas empresas. Tais representantes gozarão de proteção contra a despedida, embora não possam ainda dispor de facilidades para o desempenho das respectivas funções. O segundo grupo acima identificado — titulares da representação dos trabalhadores nas Cipas — é mencionado pelo art. 165 da Consolidação das Leis do Trabalho. Esses representantes não podem sofrer despedida arbitrária, entendendo-se como tal a que não se fundar em motivo disciplinar, técnico, econômico ou financeiro.

Eles são autênticos representantes dos trabalhadores, e são eleitos (CLT, art. 164, § 2º). A eles se aplicam os preceitos da Convenção n. 135 relativos à proteção contra a despedida. No que se refere às facilidades, as mesmas considerações acima desenvolvidas são a eles aplicáveis. No terceiro grupo supradelineado foram incluídos os representantes dos trabalhadores nas comissões mistas de consulta e colaboração. Estas comissões são previstas pelo art. 621 da Consolidação. Elas podem ser instituídas mediante cláusula da convenção coletiva de trabalho ou acordo coletivo. Aplicam-se os preceitos dos instrumentos normativos que dispensarem a tais representantes proteção contra a despedida ou facilidades para o desempenho de suas funções. Os trabalhadores eleitos para cargos de direção das Cipas (quarto grupo) gozam de proteção contra a despedida. O art. 10, II, a do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias veda a dispensa arbitrária ou sem justa causa desses empregados, desde o registro de sua candidatura até um ano após o final de seu mandato. Os integrantes do quinto grupo são aqueles a que se refere o art. 11 da Constituição Federal. Nas empresas com mais de duzentos empregados, os trabalhadores podem eleger representantes com a finalidade exclusiva de

promover-lhes o entendimento direto com a direção da empresa. Trata-se dos representantes “eleitos” a que alude o art. 3º, alínea *b*, da Convenção n. 135. A legislação ordinária ainda não se ocupou da regulação deste tipo de representação. Entende-se que o dispositivo constitucional é autoaplicável, mas falta ainda a disciplina do processo eleitoral, das atribuições, da duração do mandato, da proteção contra a despedida, das facilidades que devam ser concedidas para possibilitar o cumprimento das funções do representante, etc. O Projeto de Lei n. 1.231, de 1991, da Câmara dos Deputados, trata da matéria. A Convenção n. 135, já ratificada, preconiza a outorga de proteção contra a despedida e de facilidades no desempenho das funções.

O art. 1º da Convenção dispensa proteção contra a despedida, porém não especifica o modo de efetivar a garantia. A reintegração é prevista pelo parágrafo 6º, alínea “*d*” da Recomendação n. 143, mas este instrumento internacional ainda não foi submetido ao Congresso Nacional. Não há dúvida, contudo, de que tais representantes devem gozar de proteção contra a despedida arbitrária ou sem justa causa. Plenamente admissível será a aplicação, por analogia, das garantias instituídas pelo art. 8º, VIII, da CF e pelo art. 543, § 3º, da CLT: o representante só poderá ser despedido por falta grave devidamente apurada mediante inquérito processado perante a Justiça do Trabalho, contando com o direito à reintegração, em caso de improcedência do inquérito ou na falta do preenchimento desta formalidade processual. No tocante às facilidades para o exercício das funções, a Convenção n. 135 não as explicita.

A Recomendação n. 143 delas se ocupa nos §§ 9º a 17, porém seus preceitos ainda não se converteram em lei. O modo de implantar a outorga dessa garantia é indicado pelo § 1º da própria Recomendação n. 143: a legislação, os contratos coletivos ou qualquer outra forma compatível com a prática nacional. Se ainda não foi promulgada a lei destinada a regular a matéria, a negociação coletiva está ao alcance dos interlocutores sociais. Ocorre que a Constituição Federal torna obrigatória a presença dos sindicatos de trabalhadores nas negociações coletivas de condições de trabalho (art. 8º, VI).

E — como se sabe — os sindicatos de trabalhadores não têm apreço algum pelos delegados do pessoal. Receiam que a atuação destes representantes se dê à margem da orientação sindical, que eles possam sofrer influência patronal, etc. Por tal motivo, pouco provável será que a instituição do delegado do pessoal floresça entre nós por obra da negociação coletiva. A iniciativa deveria partir sempre, é claro, dos negociadores empregados, que incluiriam os representantes dos trabalhadores na “pauta de reivindicações”. Não se espera, entretanto, que tal venha a ocorrer.

5. RESUMO E CONCLUSÃO

Em resumo e em conclusão: a ratificação da Convenção n. 135 precipitou os acontecimentos. O direito brasileiro não conhecia a figura do representante sindical, mas passará a conviver com este novo ator no campo das relações coletivas de trabalho. Também abria pequeno espaço ao representante dos trabalhadores (instituído em poucos casos de comissões de fábrica, mercê da negociação coletiva, além da previsão do citado art. 11 da CF), porém este espaço se ampliou. O Direito do Trabalho está em constante evolução. A proteção contra a despedida arbitrária e as facilidades para o exercício das funções, asseguradas assim ao representante dos trabalhadores como ao delegado sindical, constituem inegavelmente um avanço do Direito Coletivo do Trabalho no Brasil. A Comissão Consultiva de Direito do Trabalho opina pela conveniência de submeter a Recomendação n. 143 ao Congresso Nacional, de acordo com o disposto no art. 19, § 6º, *b*, da Constituição da Organização Internacional do Trabalho. Deverá ser elaborado um projeto de lei cujos dispositivos reproduzam os parágrafos constantes das Partes III e IV da Recomendação, com a finalidade de conceder aos representantes sindicais e aos representantes eleitos pelos trabalhadores proteção contra a despedida arbitrária e bem assim facilidades para o exercício rápido e eficiente de suas funções.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 6 (SETEMBRO/1993)

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO

O Procurador-Geral da República, com fundamento no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, e no art. 1º da Lei n. 1.533, de 1951, vem impetrar MANDADO DE SEGURANÇA contra o ato do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, que, em sessão plenária de 11.5.1993, deu parcial provimento a agravo regimental interposto pelo Juiz Lauro da Gama e Souza, autorizando sua “transferência” do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região, com sede em Manaus, para o da 1ª Região, com sede no Rio de Janeiro (Processo n. TRT-AREG-60/92, referente ao Processo n. PA 1113/92), bem como contra o ato do Presidente deste último Tribunal, que, em cumprimento à citada deliberação administrativa, nomeou o interessado para o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, em vaga destinada ao Ministério Público do Trabalho, decorrente da aposentadoria do Juiz Joaquim Ignácio de Andrade Moreira (Ato n. 2.741/93).

2. Como se verifica na documentação que instrui a inicial, o Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região, por resolução tomada em 27.8.1992 autorizou sua transferência do Quadro de Juizes Togados do aludido Tribunal

para o Quadro de Juízes Togados do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

3. Em 8.9.1919, o Juiz Lauro da Gama e Souza dirigiu idêntico pedido ao Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, que o indeferiu, entendendo inaplicável à magistratura a regra do art. 23 da Lei n. 8.112, de 1990, que prevê a transferência de servidor estável de cargo efetivo para outro de igual denominação, de quadro diverso do mesmo Poder.

4. Inconformado, interpôs o interessado agravo regimental para o Tribunal, que, após quatro sessões plenárias, concluiu o julgamento em 11.5.1993, dando parcial provimento ao recurso, para autorizar a “transferência” e o exercício do cargo pelo requerente, em decisão administrativa assim ementada: “É de se deferir transferência de magistrado de uma região para outra desta justiça especializada. Inexistindo vedação legal qualquer espécie, ao julgador, como hermeneuta, compete amparar-se subsidiariamente, no que dispõe o art. 23 da Lei n. 8.112/90”.

5. Em face dessa deliberação, o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região nomeou o Juiz Lauro da Gama e Souza o cargo de Juiz do Tribunal, em vaga decorrente da aposentadoria do Juiz Joaquim Ignácio de Andrade Moreira. O Ato n. 2.741-93, que efetivou a nomeação, foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 26.5.1993, apresentando o seguinte teor: “Ato n. 2.741/93 — O Presidente do Tribunal do Trabalho da Primeira Região, no uso de suas atribuições legais e regimentais e, em cumprimento do que decidido pelo Egrégio Tribunal Pleno ao apreciar o processo n. TRT-AREG-60/92, referente ao processo n. PA-1.113/92, resolve prover o Dr. Lauro da Gama e Souza, Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Primeira Região, por transferência, em idêntico cargo de Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, vago em decorrência da aposentadoria do Juiz Joaquim Ignácio de Andrade Moreira. O exercício do Juiz Lauro da Gama e Souza será considerado a partir da publicação deste Ato. Rio de Janeiro, 20 de maio de 1993. (a) Juiz José Maria de Mello Porto, Presidente”.

6. O Juiz Lauro da Gama e Souza foi nomeado para vaga do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região anteriormente ocupada por ex-membro do Ministério Público do Trabalho — o Juiz Joaquim Ignácio de Andrade Moreira —, que se aposentou.

7. A nomeação para esse cargo vago, por conseguinte, somente poderia recair em membro do Ministério Público do Trabalho, com observância do procedimento estabelecido no art. 115, parágrafo único, inciso II, combinado com o art. 94 e seu parágrafo único, da Constituição Federal, a começar pela indicação dos nomes em lista sêxtupla pelo Ministério Público do

Trabalho, a ser encaminhada pelo Procurador-Geral da República ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, que, por seu turno, formaria lista tríplice e a remeteria ao Presidente da República, competente para a nomeação.

8. É irrecusável, portanto, a legitimação ativa do Procurador-Geral da República para requerer o presente mandado de segurança, seja porque se insurge contra atos praticados com usurpação de sua competência constitucional, seja porque o faz em defesa das prerrogativas constitucionais do Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público do Trabalho (CF/88, art. 128, I, b).

9. Essa legitimação foi, aliás, reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança n. 21.239, impetrado pelo Procurador-Geral da República contra o Presidente da República, sendo suficientemente elucidativo, a propósito do tema, este da ementa do acórdão respectivo (DJU de 25.4.1993, p. 6.920): “I — Mandado de segurança: legitimação ativa do Procurador-Geral da República para impugnar atos do Presidente da República que entende praticados com usurpação de sua própria competência constitucional e ofensivos da autonomia do Ministério Público: análise doutrinária e reafirmação da jurisprudência”.

10. A legitimidade *ad causam* no mandado de segurança pressupõe que o impetrante se afirme titular de um direito subjetivo próprio, violado ou ameaçado por ato de autoridade; no entanto, segundo assentado pela doutrina mais autorizada (cf. JELLINEK; MALBERG; DUGUIT; DABIN; SANTI ROMANO), entre os direitos públicos subjetivos, incluem-se os chamados direitos-função, que têm por objeto a posse e o exercício da função pública pelo titular que a detenha, em toda a extensão das competências e prerrogativas que a substantivem: incensurável, pois, a jurisprudência brasileira, quando reconhece a legitimação do titular de uma função pública para requerer segurança contra ato do detentor de outra, tendente a obstar ou usurpar o exercício da integralidade de seus poderes ou competências: a solução negativa importaria em “subtrair da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

11. A jurisprudência — com amplo respaldo doutrinário (v. g., VICTOR NUNES; MEIRELLES; BUZAID) — tem reconhecido a capacidade ou “personalidade judiciária” de órgãos coletivos não personalizados e a propriedade do mandado de segurança para a defesa do exercício de suas competências e do gozo de suas prerrogativas.

12. Não obstante despido de personalidade jurídica, porque é órgão ou complexo de órgãos estatais, a capacidade ou personalidade judiciária do Ministério lhe é inerente — porque instrumento essencial de sua atuação — e não se pode dissolver na personalidade jurídica do Estado, tanto que

a ele frequentemente se contrapõe em juízo; se, para a defesa de suas atribuições finalísticas, os Tribunais têm assentado o cabimento do mandado de segurança, este igualmente deve ser posto a serviço da salvaguarda dos predicados da autonomia e da independência do Ministério Público, que constituem, na Constituição, meios necessários ao bom desempenho de suas funções institucionais.

13. Legitimação do Procurador-Geral da República e admissibilidade do mandado de segurança reconhecidas, no caso, por unanimidade de votos.

Vê-se, portanto, que o Procurador-Geral da República dispõe de legitimação para a impetração do presente mandado de segurança contra os atos do TRT da 1ª Região, que, embora qualificados de “transferência”, constituem forma de provimento originário, e não derivado de cargo público autêntica nomeação, autônoma e independente, sem vinculação juridicamente relevante com a decisão precedente do TRT da 11ª Região.

Os atos atacados no presente mandado de segurança — a decisão do TRT da 1ª Região no Agravo Regimental n. 60/92 e o Ato n. 2.741-93 do Presidente do mesmo Tribunal — são claramente incompatíveis com o disposto no art. 115, *caput*, e inciso II de seu parágrafo único, da Constituição Federal, que dispõem: “Art. 115. Os Tribunais Regionais do Trabalho serão compostos de juízes nomeados pelo Presidente da República, sendo dois terços de juízes togados vitalícios e um terço de juízes classistas temporários, observada, entre os juízes togados, a proporcionalidade estabelecida no art. 11, § 1º, I, parágrafo único.

Os magistrados dos Tribunais Regionais do Trabalho serão: (...) II — advogados e membros do Ministério Público do Trabalho, obedecido o disposto no art. 94”.

E o art. 94, a que se reporta a disposição transcrita, prescreve: “Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. Parágrafo único. Recebidas as indicações, o tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subsequentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação”.

Completada a composição dos Tribunais Regionais do Trabalho, cada vaga que venha futuramente a ocorrer deverá ser preenchida pelo

mesmo critério aplicável ao seu provimento originário, de forma a garantir permanentemente a efetividade dos incisos I a III do parágrafo único do art. 115 da Constituição Federal.

Em consequência, tendo a vaga resultado da aposentadoria de juiz oriundo da classe do Ministério Público, seu preenchimento deveria necessariamente observar o critério definido no inciso II do parágrafo único do art. 115, com obediência ao processo estabelecido no art. 94 e seu parágrafo único da Constituição Federal.

A circunstância de ter a nomeação recaído em Juiz que ocupava vaga do Ministério Público no Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região não atenua a gravidade e contundência da flagrante afronta à Constituição da República. Surgida a vaga do quinto constitucional, com efeito, seu preenchimento só pode ser realizado pelo critério estabelecido nas citadas regras constitucionais e, por outro lado, ao ser investido no cargo de Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região, o Dr. Lauro da Gama e Souza passou à condição de magistrado da Justiça do Trabalho daquela Região, perdendo automática e definitivamente a condição de membro do Ministério Público do Trabalho.

Tem, aliás, reiteradamente decidido o Supremo Tribunal Federal que os membros do Ministério Público e os advogados, ao serem nomeados para os Tribunais, em vagas do quinto constitucional, passam à condição de magistrados, para todos os efeitos constitucionais e legais, só se considerando sua antiga condição em caso de vaga, para o fim de definir o critério de seu preenchimento. No julgamento da ADIn 29-2-RS/PR, voltou o Supremo Tribunal Federal a reafirmar essa orientação, como consta da ementa do acórdão respectivo, *in verbis* (DJU de 22.6.1990, p. 5.868): “Os Juízes do Tribunal de Alçada, ao nele ingressarem, embora o tenham feito como membros do Ministério Público ou advogados, passam a ser considerados magistrados, e em tal qualidade é que concorrerão às vagas dos quatro quinto dos Tribunais de Justiça, destinadas a tal categoria”.

A infração às citadas regras constitucionais ainda se manifesta no ponto em que subtrai a prerrogativa do próprio Tribunal Regional do Trabalho de formação da lista tríplice, a partir de lista sêxtupla organizada pelo Ministério Público da União, a ser encaminhada ao Presidente da República, bem como a competência constitucional deste para a nomeação. Sob esse último aspecto, o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, ao operar a anômala “transferência”, invadiu a esfera de atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo, contrariando o princípio da separação dos Poderes (CF/88, art. 2º).

Bem observou, a respeito, o eminente Ministro Corregedor-Geral da Justiça do Trabalho: "...a transferência de magistrado de um Tribunal Regional para outro transcende os limites de autonomia de cada uma das Cortes, posto que a investidura do juiz decorre de ato administrativo complexo com a participação da Presidência da República e que se aperfeiçoa com a posse e exercício no Tribunal para o qual se deu a nomeação, delimitando aí o exercício da sua atividade jurisdicional".

Por último, assinale-se que, no âmbito da Justiça do Trabalho, cada Região dispõe de quadro próprio de magistrados, organizados em carreira, independentemente e autônoma. Todas as formas de provimento exaurem-se no âmbito de cada Região. Os concursos públicos para a investidura nos cargos iniciais da carreira, as promoções, o acesso e as nomeações para o Tribunal referem-se unicamente aos cargos de carreira da Justiça do Trabalho de cada Região, e não da Justiça do Trabalho como um todo, circunstância que afasta definitivamente a possibilidade de aplicação subsidiária de normas estatutárias relativas ao provimento derivado de cargos públicos e concernentes aos servidores públicos em geral.

São nulos, portanto, a deliberação administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região no Processo TRT-AREG-60/92 e o Ato n. 2.741/93 de seu Presidente, que nomeou o Juiz Lauro da Gama e Souza para integrar o Tribunal, em vaga decorrente da aposentadoria do Juiz Joaquim Ignácio de Andrade Moreira.

Requer o impetrante medida liminar de suspensão da eficácia desses atos até o julgamento final do mandado de segurança, em face da relevância dos fundamentos jurídicos do pedido e do *periculum in mora*, diante da insegurança jurídica gerada pela participação no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região de magistrado que jamais poderia ser investido no cargo, e pelas inevitáveis arguições de nulidade das decisões que venha ele a participar ou a proferir, tudo em descrédito da Justiça do Trabalho.

Requer o impetrante a notificação do Tribunal Regional do Trabalho, através de seu Presidente, bem como a deste próprio, para que prestem as informações no prazo legal, e ainda a citação do Juiz Lauro da Gama e Souza, na condição de litisconsorte passivo necessário, para que se defenda no presente *writ*. Todos poderão ser encontrados na Avenida Presidente Antonio Carlos, 251, CEP 200200-10, Rio de Janeiro-RJ, sede do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

Requer, por fim, a concessão definitiva da segurança, para que sejam declarados nulos a deliberação do Plenário do Tribunal Regional do Trabalho

da 1ª Região no Processo n. TRT-AREG-60/92, referente ao Processo n. PA 1.113/93, e o Ato 2.741/93 do Presidente do mesmo Tribunal.

Dando à causa o valor de Cr\$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzeiros).

Pede deferimento.

Brasília, 14 de julho de 1993.

Aristides Junqueira Alvarenga
Procurador-Geral da República

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 7 (MARÇO/1994)

UMA NOVA ESTRUTURA PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Rogério Rodriguez Fernandez Filho^()*

“Outro remédio, só aparentemente plausível, está em pretender-se compassar os acontecimentos segundo sistemas, leis ou regulamentos de virtude provada, em acreditar que a letra morta pode influir por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo (Sérgio Buarque de Holanda)⁽¹¹⁾.”

A hipótese central da reflexão que se segue é a de que o Ministério Público, como instituição permanente, à qual está confiada a tarefa constitucional de defender a ordem jurídica e o regime democrático, reúne,

(*) Procurador do Trabalho, Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região, em Campinas-SP.

(11) HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

atualmente, apenas as condições de legitimidade formal para o fomento das soluções autocompositivas dos conflitos trabalhistas, especialmente os de natureza coletiva.

A hipótese auxiliar é a de que o credenciamento real do Ministério Público do Trabalho, junto às partes com potencial conflitivo, como interlocutor eleito, dificilmente pode ser alcançado se mantido o corpo técnico do qual é atualmente composto.

1. A REESTRUTURAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A TEORIA

É indeclinável deixar acentuado, de forma categórica, que a necessidade, hipótese a ser provada, de modificações estruturais nos quadros dos serviços auxiliares (inc. III, art. 22, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993), não afasta a urgência na formulação de um suporte conceitual para as novas atribuições recortadas para o *parquet* trabalhista.

Como afirma Hugo Nigro Mazzilli⁽¹²⁾, “nenhuma de nossas Constituições anteriores, mesmo estabelecendo a existência do Ministério Público, ora a integrar um ou outro dos poderes do Estado, ora arrolado como órgão de cooperação nas atividades governamentais, nenhuma delas jamais mencionou em que consistiria tal “Ministério Público” — deficiência da qual não padece a Constituição de 1988”.

De modo que, como não é surpresa para o conjunto dos que a vivenciam, a recente positividade da Constituição em vigor, já no vestibulo da sua revisão, mas ainda imersa em intenso processo de assentamento, abre, sem dúvida, amplo campo de investigação conceitual sobre as atribuições do Ministério Público do Trabalho, inclusive quanto à titularidade de ações penais.

Afirma-se aqui, portanto, que a criação de um centro interdisciplinar, consoante o esboço que se segue, não esgota, nem se põe como alternativa, ao pensar das novas formas de atuação do Ministério Público do Trabalho.

(12) MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

2. PODER NORMATIVO COMO REFERÊNCIA CRÍTICA

Os aspectos negativos do direito imposto são amplamente reconhecidos pelos atores envolvidos nos conflitos trabalhistas, incluindo os operadores do direito, sendo a morosidade da Justiça do Trabalho apenas o mais evidente.

Vem a talho recordar um trecho do romance “Gargântua”, escrito por volta de 1534, no qual o autor, François Rabelais⁽¹³⁾, após recordar que naturalmente tudo que nasce perece, adverte, *litteris*:

“Os magistrados, todavia, fazem os processos que têm diante de si pendentes, infinitos e imortais. O que vem conformar o que disse o lacedemônio Chilon, consagrado a Delfos: a miséria é a companheira do processo, e os querelantes miseráveis, pois alcançam antes o fim da vida que o direito pretendido.”

Não se trata de pautar a eficiência do Judiciário apenas pela velocidade com que venha a resolver os conflitos que lhe são submetidos, mas reconhecer que a excessiva morosidade, medida por anos, desacredita a Justiça, contaminando todas as outras instituições e poderes, com risco de quebra da capacidade de autorregulação da sociedade.

Não menos importante, é que o atual exercício do Poder Normativo da Justiça do Trabalho, prescindindo frequentemente de critérios objetivos, acaba por reforçar as disparidades que, teoricamente, deveria minimizar, ao conceder índices de reajuste segundo a capacidade de mobilização e pressão da categoria profissional envolvida, sem considerar, ainda que minimamente, elementos como o crescimento histórico de cada setor da economia; o incremento de sua produtividade; a relação entre os custos dos fatores de produção; a taxa de investimentos, em síntese, com desprezo da singularidade de cada ambiente econômico.

A ausência de elementos fundantes nas decisões em Dissídios Coletivos, provocada em parte pelo atraso de pauta, que obriga a apreciação de centenas de cláusulas numa mesma sessão dos Tribunais Regionais, o que por si só desaconselharia a demanda por esta forma de solução do conflito, é tão acentuada que celebrou, quando deveria ser comum, um julgamento no TRT da 8ª Região, no qual o Juiz Relator Roberto Santos se deteve na análise e justificação circunstanciada dos percentuais controvertidos.

(13) RABELAIS, François. *Gargântua e Pantagruel*. Rio de Janeiro: Villa Rica, 1991. p. 113.

4. A NECESSIDADE DE REORIENTAR A ATUAÇÃO DESTA RAMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do ponto de vista da produção da riqueza, a importância do desenvolvimento e aperfeiçoamento de formas de solução para os conflitos de trabalho, principalmente o coletivo, no interesse da sociedade (inc. I, art. 5º, da Lei Complementar n. 75/93), indica a necessidade de intensificar os esforços, agora balizados pela Constituição Federal (§ 2º, art. 114), de reorientação, progressiva, da intervenção do MPT do campo dos direitos individuais para o dos direitos coletivos.

Não basta, porém, a tradicional intervenção do MPT, é necessário sobretudo a reflexão sobre as oportunidades de agir, pensando uma instituição a ser voltada para a prevenção dos conflitos coletivos do trabalho, na busca da promoção de um ambiente propício à concertação, na qual a conciliação surge como meio de fomento do exercício da autonomia privada coletiva.

5. A INTERAÇÃO COM OUTRAS ÁREAS DE SABER

A complexidade das relações de trabalho, dispersas por setores tão diferentes como os gigantescos parques industriais, totalmente informatizados, em concurso com pequenas propriedades rurais, que ainda utilizam métodos rústicos de produção, está a exigir o auxílio e a interação permanentes do *parquet* com especialistas de outras áreas de saber, distintas da gnose jurídica.

A crescente intervenção de fatores estritamente econômicos e de caráter conjuntural no processo regulador das relações trabalhistas, numa economia medida por dezenas de índices, cujos parâmetros de universo e periodicidade, por sua vez, sofrem constantes modificações, presas dóceis das inúmeras leis salariais, de vida curta, impõe que o MPT busque habilitação mais ampla do que o domínio dos institutos jurídicos, capacitando-se para coordenar profissionais de outras áreas — de relações industriais, economistas, estatísticos, entre outros.

Para uma intervenção mais eficaz na solução dos conflitos trabalhistas coletivos, especialmente a preventiva, tal como elaboração de contrato coletivo-padrão; a atuação litisconsorcial nos Dissídios Coletivos mediante representação de cláusulas de interesse social no âmbito do trabalho; a manifestação opinativa de cláusulas de proteção às cláusulas normativas,

mas principalmente a mediação entre as partes, é imprescindível a aplicação de diversos segmentos da ciência: Política, Economia, Estatística, Sociologia, subordinando-os aos princípios jurídicos pertinentes à função constitucional do Ministério Público do Trabalho.

A manipulação deste saber complementar não implica, necessariamente, na preparação exaustiva dos membros do MPT, e sim na utilização efetiva de profissionais de outras áreas, a serem lotados junto às Procuradorias Regionais, com a responsabilidade pela formação de um banco de dados com o material coligido, inclusive com pesquisa de campo que viabilizasse um mapeamento dos conflitos individuais e coletivos de cada região.

6. CONCLUSÕES

Como numa petição de princípio, no Brasil, a falta de tradição da autocomposição dos conflitos coletivos do trabalho pode ser atribuída à inexistência de interlocutores acreditados junto à comunidade empresarial e operária, que por sua vez não se habilitam porque inexistente demanda por esta intermediação.

Assim, a arbitragem, a conciliação e a mediação, mas sobretudo a última, que, na expressão do Prof. Octavio Bueno Magano⁽¹⁴⁾ é atividade voltada para a realização do acordo, mas em conformidade com diretrizes próprias — vale dizer do interesse público — são formas de solução dos conflitos coletivos do trabalho que aguardam a passagem da legitimação formal de que é revestido o MPT para a legitimação real, que só será possível, em sua plenitude, com uma nova composição de seu corpo técnico, que amplie e democratize o saber, oferecendo-o aos parceiros sociais.

Cabendo ao Ministério Público, em boa hora, atuar no sentido da eficácia da Constituição, que tornou obrigatória a negociação coletiva, quando mais não fosse, só por isso o vincularia na busca desta realização, porque no mundo do Direito, inexistente o observador suspenso imaginado por Einstein, sendo certo que quando a trama jurídica se rompe, na deletéria afirmação de que a lei não “pegou”, abismamo-nos todos.

A legitimidade formal do Ministério Público, dotado de neutralidade e interesse social, todavia, não é suficiente para a sua legitimação real, porque esta requer o aprimoramento e manejo de informações sobre o desempenho

(14) BUENO MAGANO, Octavio. *Direito coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1993. p. 216.

de cada setor da economia — rotatividade de mão de obra, perfil de custos, liquidez das empresas, relação capital/trabalho, rentabilidade — que podem e devem ser obtidos com a integração das diversas áreas das ciências correlatas à relação de produção.

A advertência em epígrafe nos faz recordar que as palavras, mesmo quando escritas num texto constitucional, não têm, intrinsecamente, o poder de mudar a realidade.

Nota — Foi aprovado na Comissão de Meios de Atuação do Ministério Público, depois ratificada pela Assembleia do V Encontro Nacional dos Procuradores do Trabalho, proposta de criação na Procuradoria Geral, de um núcleo interdisciplinar.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 8 (SETEMBRO/1994)

CONTROLE EXTERNO DO PODER JUDICIÁRIO E CONTROLE DE QUALIDADE DO JUDICIÁRIO E DA MAGISTRATURA: UMA PROPOSTA^(*)

Carlos Mário da Silva Velloso^(**)

Sumário. 1. Introdução. 2. A crise das instituições brasileiras. 3. O controle externo do Judiciário e o exame do tema no âmbito do Direito Público. 4. O controle externo no sistema parlamentar de governo. 5. O controle na Itália, na Espanha, em Portugal e na França. 6. A impossibilidade do controle externo no sistema presidencial de governo. 7. Os freios e contrapesos como forma de controle. 8. Demais mecanismos de controle do Poder

(*) Texto básico das palestras proferidas no “XIII Congresso Brasileiro de Magistrados”, patrocinado pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pela Associação dos Magistrados do Espírito Santo, em Vitória, ES, no dia 10.9.1993, no “I Encontro de Direito da Universidade Estadual Paulista”, em Franca, SP, em 29.10.1993, e na Escola Judicial da Magistratura Trabalhista, Assoc. dos Magistrados Trabalhistas da 3ª Região, AMATRA em Belo Horizonte, no dia 5.11.1993.

(**) Ministro do Supremo Tribunal Federal. Professor Titular da UnB.

Judiciário. 9. O abastardamento da função jurisdicional. 10. O controle de qualidade do Judiciário e da magistratura. 11. O século XXI será o século do Poder Judiciário. 12. O aperfeiçoamento do Poder Judiciário: controle de qualidade e Conselho Nacional da Magistratura. 13. O Conselho Nacional da Magistratura: composição. 14. O Corregedor-Geral ou “investigador da Justiça”. 15. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

Está na moda falar sobre o controle externo do Poder Judiciário. É interessante anotar que, sempre que o Judiciário profere decisão que desagrada a certos políticos, o tema vem à baila, provocado por esses mesmos políticos. No fundo, o que desejam é mesmo controlar as decisões do Poder Judiciário, o que representaria um retrocesso de mais de cem anos e significaria um retorno à África de Idi Amin Dada. O povo, portanto, que fique atento, porque qualquer retrocesso, qualquer diminuição do Poder Judiciário, atingiria a cidadania, faria menor o indivíduo.

Trago-lhes, por isso mesmo, alguns temas para reflexão em torno do controle externo do Poder Judiciário. Penso que é importante, neste momento, refletir sobre o Poder Judiciário. Os povos do primeiro mundo, os povos civilizados, na Europa e nos Estados Unidos, estão preocupados com a formação dos seus juízes, com a sua Justiça, com a qualidade do Poder Judiciário. É natural que isto ocorra, porque a maior garantia dos indivíduos está num Judiciário independente e forte. Em 1215, os ingleses pugnaram, no pacto que ficou conhecido como a Magna Carta do Rei João Sem Terra, por tribunais independentes e imparciais. Logo após as primeiras Declarações de Direitos, registrei em palestra que proferi em 1985 — O Poder Judiciário na Constituição — Uma Proposta de Reforma, em *Temas de Direito Público* (Rio de Janeiro: Del Rey, p. 25 e segs.) — os povos perceberam que elas só não são suficientes, sendo necessária a existência de Mecanismos que tornem realidade os direitos declarados. Esses mecanismos são as garantias. Os povos perceberam, também, que a garantia maior de direito são as medidas judiciais a serem utilizadas pelas pessoas perante juízes e tribunais independentes e imparciais. Os ingleses e os norte-americanos sempre se preocuparam menos com as Declarações de Direito e mais com as suas garantias e sempre fizeram do Judiciário a maior dessas garantias.

Daí a longa tradição de respeito aos direitos individuais, ou de limitação do poder, existente na Inglaterra e nos Estados Unidos. Os Estados Unidos, aliás, têm o Judiciário mais poderoso do mundo.

2. A CRISE DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

As instituições brasileiras passam por situação de crise, afirma-se, situação de crise que parece ser geral: há crise na educação, no sistema de saúde, na previdência social, na economia. No ano de 1992, houve crise séria no Poder Executivo, mas as instituições, os Poderes Legislativo e Judiciário, e o povo brasileiro, dando mostras de maturidade política, realizaram pela primeira vez, no mundo, o *impeachment* do Presidente da República, pondo fim à crise do Poder Executivo. Pela primeira vez no mundo, vale realçar, o *impeachment* de um Presidente da República chegou ao seu final. Agora, a crise atinge o Poder Legislativo, que está às voltas com o que a imprensa denomina de o escândalo da “máfia” do orçamento, ou o escândalo dos “sete anões”, uma complicada história de corrupção, de apropriação de dinheiro público.

Neste quadro de crises, é natural que o Poder Judiciário também tenha a sua crise. E tem. Em conferência que proferi no “XI Congresso Brasileiro de Magistrados”, realizado em Santa Catarina, em setembro de 1991, sob o patrocínio da Associação Brasileira de Magistrados, analisei e discuti vários dos problemas do Judiciário brasileiro (Problemas e soluções na prestação da justiça. In: *Temas de direito público*, cit., p. 56 e segs.). Felizmente, entretanto, a crise do Poder Judiciário é bem menor do que as crises linhas atrás indicadas. É importante registrar que, diante da situação de crise dos Poderes Executivo e Legislativo, nenhum juiz pediu a instituição de mecanismos de controle do Executivo e do Legislativo, que pudessem redundar em desprestígio dessas instituições. É que nós, juristas, sabemos que a democracia não se realiza com o enfraquecimento das instituições políticas, com o desprestígio do Poder Legislativo. Ruim com o Legislativo, muito pior sem ele. Estamos certos, aliás, de que os Poderes Executivo e Legislativo sairão fortalecidos, pois terão resolvido os seus problemas com os mecanismos postos na Constituição. É assim que deve pensar um povo que deseja viver num Estado de Direito, num Estado Democrático de Direito.

3. O CONTROLE EXTERNO DO JUDICIÁRIO E O EXAME DO TEMA NO ÂMBITO DO DIREITO PÚBLICO

Diante dos problemas do Poder Judiciário, problemas que foram criados muito mais pelos que têm a chave do cofre, fala-se, entretanto, em controle externo. O controle externo seria a vara de condão, a varinha mágica que daria solução aos problemas da Justiça brasileira. Alguns chegam a

preconizar a existência de um conselho, que efetivaria esse controle externo, integrado por membros dos dois outros Poderes. Gostaria, então, de suscitar alguns temas para reflexão. Vamos situar a nossa conversa sobretudo no Direito Público. Infelizmente, a formação do jurista brasileiro é marcadamente de Direito Privado, o que é uma pena. Então, quando surgem questões como a de que estamos tratando, a tendência é visualizar essas questões fora do seu campo, fora do campo do Direito Público. Quando falamos em controle externo do Poder Judiciário, temos que situar a crítica, a reflexão, no campo do Direito Público. Acabei de ler uma notável palestra a respeito do tema, do Deputado Álvaro Vale, que é um cientista político — “O Controle Externo do Poder Judiciário”, proferida no Tribunal de Alçada Cível do Rio de Janeiro, em 23.8.1993 — em que essa questão foi trazida ao debate e o tema foi discutido sob a ótica do Direito Público. Nessa linha, o Deputado Álvaro Vale lembrou que, num sistema de governo presidencialista, não é possível um controle externo do Poder Judiciário, controle que, no sistema parlamentarista, torna-se possível.

4. O CONTROLE EXTERNO NO SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO

Na verdade, num sistema parlamentar de governo, é possível o controle externo do Poder Judiciário. É que, no sistema parlamentarista, há o predomínio do parlamento, o governo é do parlamento. Nesse sistema de governo, o Poder Executivo é dualista, dado que o Governo situa-se no Gabinete, liderado pelo primeiro ministro, que é o chefe do governo. O gabinete, na verdade, não passa de uma comissão do parlamento. O chefe de Estado, que é o Presidente da República, ou o rei, onde a forma de governo é a monarquia, distingue-se do chefe de governo. Por isso, o Executivo é dualista, no parlamentarismo. Neste, dizia eu, o governo é do parlamento, que encarna a nação, representa a vontade popular. Num autêntico sistema parlamentar de governo, não é possível a existência de constituição rígida, dado que o parlamento, já falamos, representa a vontade do titular do poder constituinte. Assim, identificando-se o parlamento com a nação, com a vontade popular, não se justifica a existência nem de constituição escrita. Onde o parlamentarismo é praticado na sua expressão mais pura, na Inglaterra, não há constituição escrita e o parlamento pode tudo. No parlamentarismo, dizia eu, o parlamento há de estar identificado com a vontade popular. Quando isto não ocorre, ou quando há dúvida de que isto não está ocorrendo, o chefe de Estado, que é neutro, dissolve o parlamento e convoca o titular do poder, que é o povo, a escolher novos representantes.

5. O CONTROLE NA ITÁLIA, NA ESPANHA, EM PORTUGAL E NA FRANÇA

Num sistema de governo assim, onde o parlamento se sobrepõe ao Poder Executivo e até ao Poder Judiciário, pode haver controle externo deste, este costuma ser controlado pelo parlamento. Registre-se que os Estados que adotam controle externo do Judiciário são parlamentaristas. Começo por mencionar a Itália, onde há um Conselho Superior da Magistratura, presidido pelo Presidente da República, assim pelo Chefe de Estado, Conselho esse que faz o controle do Judiciário. Esse Conselho Superior da Magistratura, na Itália, presidido pelo Presidente da República, compõe-se de membros eleitos pelo Parlamento e pela Magistratura, e tem poderes disciplinares sobre os juízes. São trinta e três os membros do Conselho, contando-se o Presidente, assim distribuídos: vinte magistrados escolhidos pela magistratura; dez juristas escolhidos pelo Parlamento; o Ministro da Justiça e o Procurador-Geral da República.

Na Espanha, há um Conselho Geral do Poder Judiciário, composto de vinte e um membros: doze juízes escolhidos pelo Parlamento, oito juristas escolhidos pelo Parlamento e mais o Presidente do Conselho que é escolhido pelo primeiro ministro e nomeado pelo Rei, que é o Chefe de Estado. Os membros do Conselho têm mandato de cinco anos.

Em Portugal também há um Conselho Superior da Magistratura, com dezessete membros: o Presidente do Conselho é o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça; dois juristas são escolhidos pelo Presidente da República, sendo um deles magistrado; sete juristas são eleitos pela Assembleia da República; sete juízes são eleitos pelos seus pares.

Na França há um Conselho Superior da Magistratura, presidido pelo Presidente da República. O Ministro da Justiça será o seu vice-presidente. O Conselho se compõe de mais nove membros designados pelo Presidente da República. Quando funcionar como conselho de disciplina dos magistrados, será presidido pelo Primeiro Presidente da Corte de Cassação. Conforme veem, o Conselho Superior da Magistratura, na França, recebe grande influência do Presidente da República. O Presidente da República, aliás, na França, está no art. 64 da Constituição, é quem garante a independência da autoridade judicial. O Judiciário, na França, não é um poder. O Judiciário, na França, é uma autoridade judicial, nada mais. A Constituição francesa de 1958 recebeu grande influência de seu criador, o General Charles de Gaulle, um homem de personalidade fortíssima. Enquanto a França esteve ocupada, manteve o General de Gaulle, em Londres, o governo da Resistência Francesa. Chefe da Resistência, tinha assento à mesa com Churchill,

com Roosevelt, com Stalin. De modo que a Constituição que teve a sua inspiração haveria de refletir a sua forte personalidade. Ele reservou para o Presidente da República, para ele próprio, poderes amplos: o Presidente da República é o árbitro do funcionamento regular dos poderes públicos, o árbitro da política. Tem-se, ali, portanto, um sistema semiparlamentar de governo, onde predomina a vontade do Presidente da República. Num sistema assim, é natural que, também no âmbito do Judiciário, haja o predomínio do Presidente da República, que, além de escolher os nove membros do Conselho Superior da Magistratura, o preside, tendo como vice o Ministro da Justiça.

Os dados de que falamos, a respeito de Estados que contam com controle externo da magistratura, são importantes, porque, comumente, ouvimos, principalmente de leigos — não deixa de existir, entretanto, advogados distraídos que fazem coro com os leigos — que países do primeiro mundo contam com controle externo e que, por isso, esse controle é bom. Esquecem-se, todavia, de que o sistema de governo adotado nesses Estados é o parlamentarista. Não sabem, também, que em tais países o Judiciário não chega a ser um poder político.

6. A IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE EXTERNO NO SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOVERNO

No sistema presidencial de governo as coisas ocorrem diferentemente, certo que o sistema presidencial de governo foi consagrado nas urnas, pelo povo, no plebiscito de abril do ano passado. No sistema presidencial de governo, a separação dos poderes dá-se com nitidez. A Constituição brasileira estabelece que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (CF, art. 2º). A separação dos poderes é característica do sistema presidencial de governo: os Poderes exercem as suas atribuições com independência e sem subordinação nenhuma, não havendo o predomínio de um Poder sobre o outro. A separação dos Poderes, aliás, como garantia do sistema presidencial de governo, constitui limitação material ao poder constituinte derivado ou de revisão, assim cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, inciso III).

No presidencialismo, o Poder Executivo se diz monocrático no sentido de que se concentram no Presidente da República as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo. O presidencialismo surgiu com a Constituição americana de 1787. Na Convenção de Filadélfia, os países fundadores tinham em mãos o *Bill of Rights* de 1689, que surgiu no bojo da

“Gloriosa Revolução”. Com o *Bill of Rights*, os ingleses fizeram, em termos empíricos, o que cem anos depois Montesquieu teorizou no “Espírito das Leis”, livro que, registra Afonso Arinos de Melo Franco, é o “mais célebre de todo o século XVIII o estudo histórico-jurídico de maior repercussão política que a humanidade conheceu antes do “Capital”, de Marx, cujo dinamismo ideológico superou incontestavelmente a “Política”, de Aristóteles, a “República”, de Platão, o “Príncipe”, de Maquiavel, ou o “Governo Civil”, de Locke” (FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *O som do outro sino* — um breviário liberal. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira e UnB, 1978. p. 200).

Com o *Bill of Rights*, os ingleses estabeleceram, em termos empíricos, a separação das funções do Estado: enquanto o monarca governava, o parlamento legislava e os juízes, com independência em relação ao monarca e ao parlamento, aplicariam contenciosamente a leia casos particulares. Os convencionais de Filadélfia tinham em mãos o *Bill of Rights*: constituiriam um parlamento, instituiriam um poder judiciário e porque não tinham um rei, porque queriam uma república, o chefe do Poder Executivo seria um Presidente que o povo elegeria. Surgiu, então, o sistema presidencial de governo, em que as funções estatais — legislativa, administrativa e jurisdicional — seriam exercidas por órgãos distintos e independentes, mas harmônicos entre si. Essa harmonia é conseguida na medida em que se pratica a doutrina que os norte-americanos denominam de *checks and balances*, freios e contrapesos. Essa doutrina, que institui uma certa colaboração entre os poderes, e da qual resulta uma fiscalização mútua, para o fim de realizar justamente aquilo que Montesquieu propugnava: a limitação do poder pelo poder.

No “Espírito das Leis”, teorizando a respeito da separação dos poderes, e trabalhando sobre o *Bill of Rights*, que denominou de Constituição da Inglaterra, escreveu Montesquieu que “em todo o Estado há três espécies de poderes, o Poder Legislativo, o Poder Executivo das coisas que dependem do Direito das gentes, e o Poder Executivo das que dependem do Direito Civil. Pelo primeiro o príncipe ou magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia e recebe embaixadas, estabelece a ordem, prevê as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes e julga os dissídios (...). Chama-se a última o poder de julgar e a outra simplesmente o Poder Executivo do Estado” (*O espírito das leis*. Livro XI, cap. VI, Ed. UnB, p. 187). Antes, entretanto, escrevera:

“A liberdade política somente existe nos governos moderados. Mas nem sempre ela existe nos governos moderados. Só existe quando não se abusa do poder, mas é uma experiência eterna

que todo homem que detém o poder é levado a dele abusar: e vai até onde encontra limites. Quem o diria? A própria virtude precisa de limites. Para que não se abuse do poder é necessário que pela disposição das coisas o poder limite o poder” (ob. cit., cap. IV, p. 186).

7. OS FREIOS E CONTRAPESOS COMO FORMA DE CONTROLE

A Constituição brasileira consagra a doutrina dos freios e contrapesos, que pode ser assim visualizada, de forma sintética e exemplificativa: A) Legislativo sobre o Executivo, ou a fiscalização daquele sobre este, dá-se, por exemplo, pela rejeição do veto (CF, art. 66 e parágrafos); pela aprovação, pelo Legislativo, de nomes para determinados cargos (CF, art. 52, III, IV); pela aprovação de Tratados (CF, art. 49, I); pela sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V); pela fiscalização dos atos do Poder Executivo mediante Comissões Parlamentares de Inquérito (CF, art. 58); pelo controle orçamentário (CF, art. 70); pelo *impeachment*, que muitos julgavam ser “peça de museu” e que, entretanto, teve boa prática no Brasil, em 1992. O *impeachment* está tratado nos arts. 51, I, 52, I e parágrafo único 85 e 86 da Constituição. B) Executivo sobre o Legislativo: o Presidente da República pode vetar projetos de leis (CF, art. 66, § 1º); nas técnicas de delegação legislativa, mediante a iniciativa legislativa, em certos casos exclusiva (CF, arts. 61, § 1º; art. 63); na elaboração de leis delegadas (CF, art. 68); na expedição de medidas provisórias (CF, art. 62). C) Legislativo sobre o Poder Judiciário: o Legislativo elabora as leis de que necessita o Poder Judiciário (CF, art. 48); o Poder Legislativo cria os cargos do Poder Judiciário (CF, art. 48, X); a organização judiciária é votada pelo Legislativo (CF, art. 48, IX); o Legislativo vota o orçamento do Poder Judiciário e fiscaliza a execução orçamentária (CF, art. 48, II; art. 70).

O Poder Judiciário tem, hoje, por força da Constituição, autonomia financeira. Vale dizer, apresenta a sua proposta orçamentária, mas cabe ao Poder Legislativo a elaboração do orçamento. O Legislativo aprova os nomes de magistrados do Supremo Tribunal e dos Tribunais Superiores (CF, art. 52, III, a; art. 101, parágrafo único; art. 104, parágrafo único; art. 111, § 1º; art. 123). Convém registrar que os ministros do Supremo Tribunal são aprovados pelo voto da maioria absoluta do Senado Federal (CF, art. 101, parágrafo único); pelo julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal

Federal nos crimes de responsabilidade. Isto quer dizer que os Ministros do Supremo Tribunal estão sujeitos a *impeachment* perante o Legislativo, mais precisamente perante o Senado Federal (CF, art. 52, II). D) Poder Executivo sobre o Poder Judiciário: o Presidente da República nomeia os Ministros do Supremo Tribunal, dos Tribunais Superiores e de Tribunais Regionais (CF, art. 101; art. 104, parágrafo único; art. 107; art. 111, § 1º; art. 115; art. 119, II; art. 120, § 1º, 111; art. 123); pela concessão de indulto e pela comutação de penas (CF, art. 84, XII). E) Poder Judiciário sobre os Poderes Executivo e Legislativo: no controle da administração e no controle da constitucionalidade das leis. É efetivando esses controles, que o Poder Judiciário se afirma como poder político.

Nessa interação de funções, nessa colaboração de poderes, que resulta numa fiscalização mútua, realiza-se a doutrina dos *checks and balances*, ou dos freios e contrapesos, tornando harmônicos os Poderes.

A doutrina dos freios e contrapesos realiza, outrossim, o controle do Poder Judiciário, como é fácil verificar, sem violar as garantias que a Constituição concede a esse Poder. Hoje, aliás, no mundo inteiro — quando falo no mundo inteiro, refiro-me ao mundo civilizado — os povos se preocupam — retorno às minhas palavras iniciais — com as garantias do Poder Judiciário, com a independência do Poder Judiciário, porque os povos perceberam que a garantia das garantias é mesmo a prestação jurisdicional, a possibilidade que o indivíduo tem de se dirigir, desde que violado um direito seu, a um tribunal independente e imparcial. Na Magna Carta do Rei João Sem Terra isto foi escrito. Os ingleses, no seu pragmatismo, pugnaram por isso na Magna Carta de 1215: todo aquele que tivesse atingida a sua fazenda ou a sua liberdade poderia reclamar a um juiz independente e imparcial.

É conhecida a atitude adotada por Mangabeira, quando recebeu a intimação do Tribunal de Segurança Nacional, ao Tribunal respondendo que não se defenderia perante juízes que não tinham garantias de independência.

8. DEMAIS MECANISMOS DE CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO

Falamos que a doutrina dos freios e contrapesos é um mecanismo de controle do Poder Judiciário. Há, ao lado dos *checks and balances*, outros mecanismos de controle do Poder Judiciário. É falsa, portanto, a afirmativa no sentido de que o Poder Judiciário é um Poder sem controle. O eminente Desembargador Antônio Carlos Amorim, Presidente do Tribunal

de Justiça do Rio de Janeiro, tem escrito, proficientemente, a respeito do tema, demonstrando a existência desse controle.

Da mesma forma, o eminente Senador Josaphat Marinho, que é um dos melhores juristas deste País. Vejamos os inúmeros mecanismos de controle do Poder Judiciário: 1) os juízes ingressam na carreira após aprovação em concurso público de provas e títulos, concurso que conta com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (CF, art. 93, I); 2) todos os julgamentos são públicos e fundamentadas todas as decisões (CF, art. 93, IX); 3) as decisões administrativas dos Tribunais são motivadas, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros (CF, art. 93, X). Uma palavra a respeito disso. Estive na Suprema Corte americana. Constatei que esse notável Tribunal decide, sobretudo, em reuniões reservadas. O Tribunal Constitucional da Espanha decide, preliminarmente, em reunião reservada, mediante comissão de membros do Tribunal. E assim ocorre em diversos outros países. No Brasil, entretanto, todos os julgamentos são públicos, todas as decisões serão fundamentadas; 4) os tribunais, no Brasil, são integrados por juízes de carreira e por juízes oriundos da advocacia e do Ministério Público.

O art. 94 da Constituição consagra o “quinto” constitucional, certo que os juízes do “quinto” são escolhidos, preliminarmente, pelos seus órgãos de classe, em listas sêxtuplas. O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de um terço de juízes oriundos da advocacia e do Ministério Público; 5) os orçamentos do Poder Judiciário são estipulados em conjunto com os demais Poderes (CF, art. 99, § 1º) e votados pelo Poder Legislativo; 6) a fiscalização externa da gestão orçamentária do Poder Judiciário é realizada pelos Tribunais de Contas, que são órgãos auxiliares do Poder Legislativo (CF, arts. 70 e segs.); 7) os membros do Supremo Tribunal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais Regionais são nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação dos indicados para o STF e Tribunais Superiores pelo Senado Federal; 8) os Ministros do Supremo Tribunal Federal estão sujeitos a *impeachment* perante o Senado Federal; 9) a regra é o duplo grau de jurisdição. Por isso, são assegurados recursos, vale dizer, as decisões estão sujeitas a recursos, recursos que estão previstos na Constituição e nas leis processuais. Não há dúvida, portanto, de que o Poder Judiciário é um Poder sob intenso controle. Todavia, esse controle a que o Poder Judiciário está sujeito, por força da Constituição, não atenta contra a independência e a imparcialidade dos juízes, não atenta contra a separação dos Poderes, que é garantia do sistema presidencial de governo. É fácil verificar que aqueles que afirmam que o Poder Judiciário é um Poder sem controle, o fazem por ignorância ou por má-fé.

9. O ABASTARDAMENTO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL

Há um controle que os juízes brasileiros não admitem e com o qual o Supremo Tribunal Federal, como cúpula do Judiciário, não concorda, que é aquele que abastarda a função jurisdicional, que atenta contra a separação dos Poderes, que é esse controle externo que certas vezes propagam e que, conforme bem disse o Prof. Geraldo Facó Vidigal, da USP, em artigo publicado na “Folha de São Paulo”, não passa de “uma ideia travesti, engana quem a olhe, mas, despida, é o que é. Hitler e Goebbels invejariam esta mentira que, se convenientemente repetida, se tornará o princípio do fim das liberdades públicas e das garantias individuais”, porque é ela “a “espada de Dâmocles” que o penúltimo bastião da sociedade ergue sobre o último, que é, no Brasil, de longe, o melhor dos três poderes. A ameaça representará, na verdade, caso o Judiciário termine por ser dobrado, o enterro definitivo do Estado democrático de direito no Brasil” (Geraldo Facó Vidigal, “Controle do Poder Judiciário, ideia nazista”, Folha de São Paulo, 25.4.1993). Jamais concordei e continuo não concordando com a ideia infeliz de submeter o Poder Judiciário a controle externo, que seria exercido por pessoas estranhas ao Judiciário e cuja verdadeira finalidade é manietar os juízes.

10. O CONTROLE DE QUALIDADE DO JUDICIÁRIO E DA MAGISTRATURA

O fato de não concordar com o “controle externo do Judiciário”, não quer dizer que não reclame eu a instituição de um Conselho Nacional da Magistratura que realizaria um controle de qualidade do Judiciário e dos juízes. Primeiro que tudo, não podemos ignorar que há problemas no Judiciário que precisam ser corrigidos. Reporto-me, novamente, à palestra que proferi em setembro de 1990, em Santa Catarina, no “XI Congresso Brasileiro de Magistrados”, na qual analisei e discuti alguns desses problemas. É preciso, na verdade, que o Poder Judiciário efetive o seu controle de qualidade da Justiça e dos juízes.

11. O SÉCULO XXI SERÁ O SÉCULO DO PODER JUDICIÁRIO

Ouvi magnífico discurso, em São Paulo, do Presidente do Tribunal Federal da 3ª Região, Juiz Américo Lacombe. O Juiz Lacombe, que é, também, notável professor de Direito, fez uma afirmativa muito interessante

no seu discurso. Disse ele que o século XVIII e o século XIX foram os séculos do Poder Legislativo. O século XX foi o século do Poder Executivo, mas o século XXI será o século do Poder Judiciário.

Refleti sobre o tema. A reflexão me fez concordar com Lacombe. Dou-lhes as razões do meu convencimento. Em primeiro, porque as constituições deste final de século conferem um novo sentido à cidadania. As novas constituições querem fazer do povo o grande fiscal do poder político, despertando e convocando as pessoas para o exercício da cidadania consciente, cidadania no seu sentido mais amplo. Essa fiscalização do poder político se faz e se fará mediante a atuação do Poder Judiciário.

Situemo-nos no Brasil. A Constituição de 1988, a mais democrática das Constituições que tivemos, fortaleceu essa fiscalização, ao ampliar o campo de proteção, por exemplo, da ação popular, que protege, agora, também, a moralidade administrativa (CF, art. 5º, LXXIII). A Constituição de 1988, aliás, fez da moralidade administrativa princípio constitucional, ao lado da legalidade, da impessoalidade e da publicidade, estabelecendo, expressamente, a sujeição da administração pública a esses princípios (CF, art. 37).

Hoje, na Europa, e também entre nós, há correntes doutrinárias de Direito Administrativo que inovam no tema do controle da administração pública pelo Poder Judiciário. Assim as posições doutrinárias de Eduardo Garcia de Enterría, na Espanha, de Afonso Queiró, em Portugal, de Guido Falzone, na Itália, de Agustin Gordillo, na Argentina, de Celso Antônio Bandeira de Mello, no Brasil. Num Estado de Direito tudo se faz de conformidade com a lei, vale dizer, a Administração age dando execução à lei, observando rigorosamente a lei. Em certos casos, a lei estabelece o único comportamento a ser adotado pelo administrador perante casos concretos. Noutras palavras, casos há em que o legislador preestabelece a situação de fato e o modo de agir do administrador diante de tal situação. Tem-se, em caso assim, vinculação, ou o ato a ser praticado pelo administrador é um ato vinculado. Noutros casos, entretanto, o legislador permite ao administrador, diante de certas situações fáticas, determinada margem de liberdade no praticar ou não praticar o ato, ou concede-lhe competência para escolher o momento de praticar o ato, ou defere-lhe opção quanto à forma do ato, ou autoriza o administrador a decidir sobre a providência a ser adotada entre alternativas que lhe são oferecidas.

Nestas hipóteses, estamos diante da discricionariedade administrativa, que Celso Antônio Bandeira de Mello resume da seguinte forma: “Nestes casos, diz-se que há discricionariedade, porque razões interferência de um juízo subjetivo do administrador no que atina, isolada ou cumulativamente:

a) à determinação ou reconhecimento — dentro de certos limites mais além referidos — da situação fática ou b) no que concerne a não agir ou agir ou c) no que atina à escolha da ocasião azada para fazê-lo ou d) no que diz com a forma jurídica através da qual veiculará o ato ou e) no que respeita à eleição da medida considerada idônea perante aquela situação fática, para satisfazer a finalidade legal” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 17).

Posta assim a questão, indaga-se: quando a lei concede ao administrador a faculdade de decidir com discricionariedade, ela o faz com que sentido? Ela estaria, ao conceder discricionariedade ao administrador, permitindo que este deixe de adotar comportamento que satisfaça a sua exata finalidade? Responde Celso Antônio que, bem ao contrário, a discricção é a “prova de que a lei sempre impõe o comportamento ótimo”. É que, “quando a lei regula discricionariamente uma dada situação, ela o faz deste modo exatamente porque não aceita do administrador outra conduta que não seja aquela capaz de satisfazer excelentemente a finalidade legal” (ob. cit., p. 32). Ora, se o legislador quer que o administrador, diante das circunstâncias fáticas, adote a melhor solução, “se o comando da norma sempre propõe isto e se uma norma é uma imposição, o administrador está, então, nos casos de discricionariedade, perante o dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela regra, mas, única e exclusivamente, aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 33).

Então, a obrigação que a lei impõe ao administrador de tomar a melhor das decisões, para o fim de atender à finalidade posta na lei, não é apenas uma obrigação política, mas é, também, uma obrigação jurídica, mesmo porque, na lição de Guido Falzone, há um dever jurídico de boa administração e não apenas um dever moral, “porque a norma só quer a solução excelente”. E se não for adotada a solução querida pela lei, que é a solução excelente, “haverá pura e simplesmente violação da norma de Direito, o que enseja correção jurisdicional, dado que terá havido vício de legitimidade” (FALZONE, Guido. *Il dovere di buona amministrazione*. Milão: Giuffrè, 1953, p. 87 e segs. *Apud* Celso MELLO, Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 36-37).

Repito: se a lei quer que o administrador tome a solução melhor para o fim de satisfazer a sua finalidade, vale dizer, a finalidade inscrita na lei, tem-se uma obrigação jurídica, por isso mesmo sujeita ao controle judicial. A doutrina é, na verdade, inovadora; inovadora e benfazeja. Ela altera conceitos, deixa longe o conceito clássico de mérito administrativo, aparta-se da afirmativa no sentido de que os motivos de oportunidade e de

conveniência administrativa, utilizados pelo administrador, na prática do ato discricionário, são intangíveis ao controle judicial.

Ora, diante de uma tal doutrina, o juiz passa a ter uma atuação política — claro que quando falo em política, refiro-me à política em seu exato sentido, no seu sentido grego, não, evidentemente, à política partidária, que esse tipo de política nós, juízes, não praticamos e a queremos distante dos Tribunais — atuação política que confere preeminência à função jurisdicional. Essa doutrina de Direito Administrativo toma corpo, é objeto de considerações dos publicistas, constitui a tônica do moderno Direito Público. Ela contribuirá, sobremaneira, ao que penso, para fazer do Poder Judiciário o Poder do século XXI. Retorno às considerações a respeito da moralidade administrativa. O que se percebe é que os povos, quanto mais tomam consciência de sua cidadania, mais desejam que os atos dos governantes sejam marcados pela moralidade. Há como que uma fome de moralidade. Isto é muito bom. É claro que a moralidade administrativa, a moralidade jurídica, distingue-se da moralidade comum. Elas, entretanto, a moralidade jurídica e a moralidade comum, se entrelaçam nos seus objetivos. O que parece certo é que, erigida a moralidade administrativa em princípio constitucional, muita vez o juiz terá que decidir a respeito de um ato administrativo formalmente perfeito, mas que é atentatório à moralidade administrativa.

O Judiciário, por isso mesmo, deverá anulá-lo. Na medida em que as pessoas, no exercício de sua cidadania, fiscalizando o poder público, exigem efetiva atuação do Judiciário, para o fim de restaurar a moralidade administrativa, e na medida em que o Judiciário preste, a tempo e modo, a tutela jurisdicional, estará se fortalecendo.

E mais: a jurisdição constitucional das liberdades, de que nos fala o príncipe dos processualistas, Mauro Cappelletti, e que se efetiva mediante a utilização dos remédios constitucionais, ou das ações constitucionais, tem sido fortalecida e viu-se fortalecida, por exemplo, no Brasil, com a Constituição de 1988, que instituiu novos remédios constitucionais, o mandado de segurança coletivo, a proteger interesses coletivos e difusos, o mandado de injunção, o habeas data, que fez a ação popular proteger, também, a moralidade administrativa. O reconhecimento, pela Constituição, da legitimação coletiva, o prestígio concedido à ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, reforça, sobremaneira, a jurisdição das liberdades, faz crescer de importância a função jurisdicional.

Tudo isto, meus senhores, leva-me a concordar com o Juiz Américo Lacombe, tudo isto concede relevância ao Poder Judiciário e fará dele o Poder do século XXI.

12. O APERFEIÇOAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO: CONTROLE DE QUALIDADE E O CONSELHO NACIONAL DA MAGISTRATURA

Penso, por isso mesmo, que é dever dos juízes, que é dever dos juristas, propugnar por um Judiciário melhor, cujos problemas sejam atacados de frente, por um Judiciário transparente, sem as mazelas que causam desgostos aos magistrados e aos advogados e afligem o jurisdicionado, que não recebe, a tempo e modo, a prestação jurisdicional, mazelas que mancham e desacreditam a função jurisdicional. Por isso, tenho proposto e tenho propugnado por um controle de qualidade do Judiciário e da magistratura.

Para que se efetive esse controle — controle que o próprio Judiciário realizará — proponho a criação de um Conselho Nacional da Magistratura, que seria instituído junto ao Supremo Tribunal Federal e que teria as atribuições principais de fiscalizar o andamento dos serviços judiciários, tornar efetiva a pronta prestação jurisdicional, mediante a investigação e o exame das causas de emperramento da máquina judiciária, formulando proposta de soluções, punindo, se for o caso, o juiz ou o servidor que não seja laborioso, afastando e punindo os juízes e servidores desonestos ou que não tenham vocação para o cargo. Se numa determinada Comarca os processos se avolumam, a prestação jurisdicional se torna lenta demais, o Conselho investigará as causas disso e verificará o que é necessário ser mudado, ser alterado, inclusive no que toca às leis processuais, para que o processo se torne mais ágil e seja menos objeto da “chicana” judiciária.

O Conselho terá como atribuição, ademais, velar pelo exato comportamento dos juízes, porque a sociedade deseja que os magistrados sejam exemplares na sua conduta. O Conselho recomendaria, sempre que necessário, a instauração de procedimentos disciplinares contra servidores e magistrados, com recurso para o próprio Conselho, que poderia formalizar atos de exoneração, disponibilidade e aposentadoria de servidores e magistrados faltosos. E mais: o Conselho teria competência para expedir decisões normativas a respeito de questões administrativas, como, por exemplo, aquelas que dizem respeito a vencimentos e vantagens de juízes e servidores. Quantas vezes o Supremo Tribunal Federal se vê diante de situações curiosas: há decisões de Tribunais em torno de vencimentos e vantagens, divergentes de decisões de outros Tribunais, o que redundava em desprestígio para o Poder Judiciário.

Este meu pensamento foi exposto, pela primeira vez, na conferência que proferi, em maio de 1985, na Escola Superior da Magistratura gaúcha,

num simpósio promovido pela Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul — AJURIS. A palestra, que se subordinou ao título — “O Poder Judiciário na Constituição — Uma Proposta de Reforma” — está no meu livro, *Temas de Direito Público* (Rio de Janeiro: Del Rey, p. 23 e segs.). Posteriormente, em palestra que proferi no “XI Congresso Brasileiro de Magistrados”, realizado em Santa Catarina, de 13 a 15 de setembro de 1990, sob o patrocínio da Associação dos Magistrados Brasileiros, voltei ao tema. De lá para cá tenho trabalhado a ideia, tenho tentado aperfeiçoá-la.

13. O CONSELHO NACIONAL DA MAGISTRATURA: COMPOSIÇÃO

O Conselho Nacional da Magistratura, instituído junto ao Supremo Tribunal Federal, cujas decisões poderiam ser revistas por este, em mandado de segurança originário, por exemplo, seria integrado por quatro Ministros do STF, por quatro Ministros que representariam os quatro Tribunais Superiores — STJ, TSE, STM e TST — por três Desembargadores que representariam os Tribunais dos Estados-membros, escolhidos pelo Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça, por um Juiz representante dos Tribunais Regionais Federais e um Juiz representante dos Tribunais Regionais do Trabalho. E aqui estou diante de uma questão que, geralmente, os meus colegas magistrados costumam divergir de mim. É que penso que o Conselho Nacional da Magistratura pode e deve ser integrado, também, por representante do Conselho Federal da OAB, indicado, por este, ao Supremo Tribunal Federal, em lista tríplice, cabendo ao Supremo Tribunal a designação. E, junto ao Conselho, oficiará o Procurador-Geral da República. Os grandes problemas do Poder Judiciário seriam levados ao Conselho, principalmente, pelo representante da OAB, porque os advogados é que podem sentir e perceber mais nitidamente esses problemas. Assim, o representante da OAB seria — utilizo-me de imagem formulada por um eminente colega, em conversa informal — o homem que apagaria o estopim, porque este homem, repito, transmitiria ao Conselho os problemas da Justiça e ajudaria, com a sua experiência, a eliminar esses problemas.

Não considero nem o advogado nem o representante do Ministério Público elementos estranhos ao Poder Judiciário. É que o Ministério Público é considerado, pela Constituição, instituição essencial à função jurisdicional (CF, art. 127), enquanto que o advogado, segundo dispõe o art. 133 da Constituição, é indispensável à administração da Justiça. Nenhum Tribunal funciona e nenhum juiz decide sem a participação do advogado. Juízes,

advogados e membros do Ministério Público estamos todos empenhados no distribuir justiça, integramos uma mesma instituição, fazemos parte de uma mesma família. Creio, por isso mesmo, que estaria justificada a participação, no Conselho, do advogado e do promotor, aquele como membro do Conselho, o Ministério Público, pelo seu chefe, o Procurador-Geral, nele oficiando, exercendo a função de fiscal da lei.

O Conselho Nacional da Magistratura poderia sugerir um conjunto de leis, quer no campo processual, quer na área administrativa, para o fim de tornar mais ágil o processo, banindo a burocracia cartorária, conforme já foi dito, racionalizando os serviços dos cartórios e das secretarias, eliminando práticas administrativas viciosas, como, por exemplo, o nepotismo, mediante a proibição de nomeação, para cargos em comissão, de parentes de magistrados e de servidores. Isto seria fácil. Bastaria que uma lei estabelecesse a aplicação obrigatória, em todos os Tribunais, das normas regimentais, que dizem respeito a servidores, vigentes no Supremo Tribunal Federal. É que o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal estabelece, expressamente, que, “salvo se funcionário efetivo do Tribunal, não poderá ser nomeado para cargo em comissão, ou designado para função gratificada, cônjuge ou parente (arts. 330 a 336 do Cód. Civil), em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, de qualquer dos Ministros em atividade”. Eu acrescentaria: “de qualquer dos Ministros ou servidor da Casa em atividade”.

14. O CORREGEDOR-GERAL OU O “INVESTIGADOR DA JUSTIÇA”

E mais: o Conselho Nacional da Magistratura teria um Corregedor-Geral, que seria o “investigador da Justiça”. O Corregedor-Geral seria um Ministro do Supremo Tribunal Federal, que, enquanto Corregedor, não teria funções judicantes no Tribunal, porque ficaria, em tempo integral por conta do Conselho. Para que isto se efetive, seria criado mais um cargo de Ministro do Supremo Tribunal, com a finalidade de exercer as funções de Corregedor, sem funções judicantes.

O Corregedor exerceria as funções por um espaço de tempo determinado, três anos, por exemplo, e seria eleito pelo Supremo Tribunal Federal no momento em que o Tribunal escolhesse os seus representantes no Conselho Nacional da Magistratura. O Corregedor, nas correições e nas investigações que realizasse, poderia requisitar juízes de quaisquer órgãos do Poder Judiciário, para auxiliá-lo, podendo

aos juízes delegar atribuições. Assim, por exemplo, diante de denúncias ou representações contra órgãos jurisdicionais de certa região do País, requisitaria o Corregedor juízes de órgãos jurisdicionais de outras regiões, que o auxiliariam nas investigações. O Corregedor-Geral seria o órgão executivo do Conselho. O Conselho Nacional da Magistratura, assim composto, poderia, respeitando a independência da magistratura, efetivar aquilo que chamo de controle de qualidade do Poder Judiciário, controle de qualidade da magistratura.

Isto, teríamos contribuído para tornar verdade a afirmativa de que o século XXI será o século do Poder Judiciário. No Supremo Tribunal Federal, quando da elaboração do projeto de lei complementar que dispõe sobre o Estatuto da Magistratura Nacional, nos termos do art. 93 da Constituição, a questão foi posta em mesa. O Supremo Tribunal propôs, então, a criação do Conselho Nacional de Administração da Justiça, com a seguinte composição:

I — O Presidente e o Vice-Presidente do STF;

II — três outros Ministros do STF, com mandato de dois anos, admitida a recondução por um período;

III — os Presidentes dos quatro Tribunais Superiores;

IV — dois Presidentes de Tribunais de Justiça, escolhidos, com os respectivos suplentes, pelos Presidentes desses Tribunais, na forma do Regimento Interno do Conselho (Projeto, art. 81).

Tanto na composição como nas atribuições do Conselho, a nossa proposta difere da proposta do Supremo Tribunal Federal. Elas encontram convergência, entretanto, nos seus objetivos fundamentais.

De uma feita, falando assim numa reunião como esta, alguém, durante os debates, indagou se eu não estaria a propugnar por uma ditadura dos juízes, por uma ditadura do Poder Judiciário. Respondi, então, ao meu interlocutor, com as palavras do Professor Celso Antonio Bandeira de Mello que, escrevendo sobre o tema, disse que “temer a ditadura do Judiciário seria o mesmo que temer o sequestro de pessoas por naves interplanetárias ao invés de temer os assaltantes que invadem as ruas. Temer a ditadura judicial seria o mesmo que temer hipóteses de ficção científica em lugar de fatos concretos”.

15. CONCLUSÃO

Concluindo, podemos afirmar que o controle externo do Judiciário não seria compatível com o sistema presidencial de governo, em que há nítida separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Ademais, o controle externo atentaria contra garantias de independência e de imparcialidade do Poder Judiciário, causando danos à cidadania, assim aos jurisdicionados. De outro lado, a doutrina dos freios e contrapesos, própria do sistema presidencial de governo, e mais os mecanismos de fiscalização hoje existentes — o ingresso na carreira mediante concurso público, com a participação da OAB, a publicidade dos julgamentos e a obrigatoriedade de as decisões serem fundamentadas, a existência do “quinto” constitucional, com a participação, nos Tribunais, de juízes oriundos da advocacia e do Ministério Público, a estipulação dos orçamentos em conjunto com os demais Poderes, a fiscalização externa da gestão orçamentária pelos Tribunais de Contas, a nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais Regionais pelo Chefe do Poder Executivo, depois de aprovada a escolha, pelo Senado Federal, dos indicados para o STF e para os Tribunais Superiores, o *impeachment* dos Ministros do Supremo Tribunal, pelo Senado, o amplo sistema de recursos previsto na Constituição e nas leis processuais, e a possibilidade de fiscalização da gestão patrimonial, orçamentária e administrativa pelos cidadãos, por entidades representativas da sociedade e pelo Ministério Público, mediante a propositura, por exemplo, de ações populares, ações civis públicas e ações diretas de inconstitucionalidade — demonstram que o Judiciário não é um Poder sem controle.

A nocividade do controle externo e a sua absoluta desnecessidade não afasta, entretanto, a possibilidade da implantação de um controle de qualidade do Judiciário e da magistratura, que seria exercido por um Conselho Nacional instalado junto ao Supremo Tribunal Federal e integrado por quatro Ministros do Supremo Tribunal, por quatro representantes dos quatro Tribunais Superiores, STJ, TSE, STM e TST, por três desembargadores, por um Juiz representante dos Tribunais Regionais e Federais e um Juiz representante dos Tribunais Regionais do Trabalho, mais um advogado, indicado, em lista tríplice, pelo Conselho Federal da OAB e designado pelo Supremo Tribunal Federal, oficiando, perante o Conselho, o Procurador-Geral da República.

O Conselho teria, dentre outras atribuições, a coordenação superior da Justiça brasileira, fiscalizaria o andamento dos serviços judiciários, propondo ao Congresso projetos de leis que tornassem mais ágil a prestação jurisdicional e que eliminassem práticas administrativas viciosas

e velaria pelo exato comportamento de juizes e servidores da Justiça. O Conselho teria um Corregedor-Geral da Justiça, que seria o “investigador da Justiça”, podendo requisitar juizes que o auxiliariam nas correções e investigações. O Corregedor-Geral seria o órgão executivo do Conselho Nacional da Magistratura.

Meus senhores: convoco-os a meditar e a refletir, sem preconceitos, sobre esses temas.

Muito obrigado.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 9 (MARÇO/1995)

O DIREITO E A FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Atahualpa Fernandez Neto^()*

O tema pressupõe dúvida — sobre o papel do jurista no nosso tempo — e o que se propõe é oferecer, com uma abordagem geral, senão uma “certeza”, ao menos breves linhas que convirjam numa convicção possível. O objetivo, portanto, é menos descritivo do que prospectivo. Não se trata de descrever o que aí está — ou ainda está —, mas do que está por vir, do que vislumbramos esboçar-se no horizonte nunciador do futuro, e que nem por essa razão é menos do nosso tempo, pois se são coordenadas da nossa vivência atual a possibilidade do futuro, só a assumida intencionalidade antecipante dá sentido e direção ao nosso caminhar.

Regra geral, ao tratar-se do tema, é comum analisá-lo tendo em conta três questões, dirigidas tanto ao Direito como ao Jurista: pela

(*) Procurador do Trabalho em exercício na PRT — 8ª Região; mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Especialista em Direito Público pela UFPA e Professor da Universidade da Amazônia — UNAMA/PA.

primeira, pergunta-se diretamente pelo fundamento, pela validade do Direito, enquanto tal; em outra, interroga-se sobre a função humano-social do jurídico e, finalmente, na última das questões põe-nos perante o seu problema metodológico. Assim, pois, o jurista terá um papel a desempenhar e desempenhá-lo-á bem, se o Direito for uma intenção válida que ele assuma na sua verdadeira e indispensável função humano-social, para o realizar em termos metodologicamente adequados.

Todavia, a limitação imposta pela natureza deste artigo, força-nos a restringir o campo de análise apenas à segunda das questões: aquela que nos leva a refletir sobre o papel a ser desempenhado pelo jurista em vista da função humano-social do jurídico. Sendo a nossa uma perspectiva de historicidade, e considerando que no tempo presente uma época humana se consuma e outra se anuncia, deixaremos de dispor daquele sempre invocado tipo de jurista em que ele se manifesta como o racionalizador do social mediante esquemas transacionais impostos à ação, os quais (esquemas) quando não cedem à tentação do dogmatismo puramente sistemático e formalizante, constroem um *demi monde* descomprometido com as opções sobre os últimos fins da ordem estabelecida e quem do real, aquele intermédio mundo jurídico sustentado no ponto de equilíbrio, ou pela conciliação tentada, entre a ordem e a liberdade, a estabilidade e a transformação, a “certeza” e a “justiça”.

De fato, pressupor esse tipo e perguntar através dele que papel terá o jurista no nosso tempo, afigura-se-nos como algo que não é lícito hoje fazer-se, pois seria isso culturalmente inválido e humanamente inútil, senão mesmo condenável — e isto qualquer que seja o mérito ou o demérito daquele tipo como estrutura redutiva dos juristas oferecidos pela história até os nossos dias. Mas ainda porque aceitando a eternidade de um tipo de jurista (e a correlativa concepção do Direito), cuja viabilidade (e até validade) é hoje duvidosa, prepararíamos a tentação da renúncia desesperada — “contra o impossível não há que lutar” — ou do isolamento orgulhoso das dicotomias inumanas e do abismo.

De outra forma, não se olvida que no próprio seio do Direito, nas suas intenções e no método de seu pensamento, repercutem já, e fortemente as ondas revoltas deste nosso mundo existencial, posto que é a sua também iniludível situação de crise. E nem haveria de ser diferente, pois o Direito não poderia decerto ficar imune na complexa crise moral e cultural que é a nossa circunstância. Há, pois, que inserir aí mesmo, no próprio momento da mutação e da crise, o problema do Direito, na tentativa de encontrar para ele a solução à altura do nosso tempo, sem excluir uma possível e necessária conversão do jurista, nas suas intenções e nos seus métodos. Afinal, “o ter

sido não se mostra como garantia de continuar a ser; é possível algo de novo, ainda que só a novidade da ausência” (CASTANHEIRA NEVES).

Depois, não será esta revisão da concepção do jurídico e das suas intencionalidades metodológicas algo de inteiramente novo e sem precedentes; antes na História Romano-Europeia do Direito são já discrimináveis três dessas profundas revisões. O que o jurista romano — referimo-nos só ao jurista clássico, o jurista cidadão revestido de uma *auctoritas pessoal*, a quem socialmente se reconhecia *jus respondendi* — via no Direito e como o realizava não se confunde com o sentido jurídico e a metodologia do jurista medieval — o jurista do “direito comum”, um universitário, um acadêmico que exhibe uma qualificação, e que ao método empírico-indutivo dos romanos, dirigidos por uma social invocação da *aequitas* e da *fides*, opõe um método racional-dedutivo louvado numa sapiência doutoral de *leges, rationes, auctoritas e communis opinio doctorum*.

De igual modo, ao jurista medieval se recusa à identificação com o jurista da Idade Moderna, muito embora do direito como pressuposto, como “dado” e conteúdo lógico, naturalmente se tenha inferido aquele outro postulado metodológico fundamental, que haveria de decidir da concepção do jurídico até o nosso tempo: o direito passa a ser concebido — observou-o Ehrlich — como uma norma, uma regra geral (uma premissa) que fundamenta a dedução lógico-jurídica.

De fato, pouco há o que se dizer para recordarmos o que trouxe de “novo” à concepção do direito e a seus métodos o jurista moderno, isto porque, no atual esquema abstrato e processual, o jurista, “na grande maioria dos casos, é instado a receber as soluções do chamado direito positivo, sem nenhuma contribuição crítica ou criadora” (COMPARATO). Como pondera Clémerson Merlin Cléve, ao jurista já não cabe verificar a razoabilidade da norma estatal, mas sim aplicar a regra, ainda que ilegítima, inadequada, ultrapassada ou arbitrária. Em síntese, ao invés de mediador da convivência ética, o jurista tem se limitado a exercer a função de um mero técnico dos dispositivos cogentes, verdadeiramente o burocrata da coação.

Seja como for, se há em tudo isto uma lição a aprender, não vemos outra senão a de que, na ideia de Castanheira Neves, cada época histórica deu ao problema do Direito, que a si mesma se pôs, uma resposta que era a sua. Em cada uma delas o homem se transcendeu à autopressuposição de um novo sentido espiritual por que iluminou e fundamentou a solidariedade da sua convivência ética na sociedade — que outra coisa não é, nem outro objetivo se propõe o Direito. E este transcender de que nos fala o citado professor português foi sempre crítico num duplo significado enquanto reagiu

em superação de um sentido já exangue e enquanto refundamentou um sentido novo.

Não resta dúvidas de que a sua atual e inegável desvinculação em relação à realidade social e às suas práticas tem gerado como consequência o reforço da crise de legitimação do próprio Direito. Pode-se dizer, inclusive, que somado ao fato de que o Direito aparece como um dos instrumentos que dentro de uma sociedade plural, complexa e em crise busca omitir e encobrir as diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais existentes; vai anunciando um ponto crítico de que ele poderá sair subvertido ou resgatado. Ou conserva o racionalismo formalizante que sempre o tem vindo a constituir e dele não ficará mais do que a carcaça ressequida e fria dum dispositivo serventário de coação; ou ouve e faz seu o apelo de afirmação e de liberdade que o homem dirige ao mundo humano, e será também dele o futuro, pois nesse caso o Direito mais não é que o direito que ao homem compete de cumprir e reconhecer a sua humanidade na “multidão dos homens”.

É esta, pois, a crise interna do Direito, aquele que não apenas no futuro, mas já hoje o atinge. Crise das mais graves que o jurídico alguma vez sofreu: o Direito a correr o risco de ser negado como direito; o pensamento jurídico a recusar o Direito enquanto tal, como a sua intenção problemática, e a diluir-se por isso em intencionalidades anormativas em que apaga a sua autonomia, e portanto, a si mesmo se anula. Para lembrar o conceito de crise em Gramsci, trata-se de uma circunstância consistente no fato de que o velho está morto ou morrendo e o novo ainda não pode nascer, sendo que nesse interregno surge uma grande variedade de sintomas mórbidos.

De fato, ao significar para o pensamento jurídico não apenas o repúdio dos jusnaturalismos teológico e racionalista — formas de dogmatismo acrítico-sistemático e histórico que havia sem dúvida de superar —, mas por envolver ainda um agnosticismo axiológico, uma deliberada recusa da intenção axiológica — que teria como resultado uma cegueira metodológica para o normativo, o próprio sacrifício intencional da dimensão normativa, a essencial dimensão axiológico-normativa do jurídico, e assim uma total incompreensão dos problemas do fundamento e da validade da juridicidade enquanto tal —, o positivismo, confundindo Direito com a lei do Estado, a legalidade vigente com a legitimidade jurídica e sobrevalorizando a segurança em detrimento da Justiça, é responsável, nos nossos dias, por graves aberrações que atentam contra a pessoa humana. Em outras palavras como bem expressou Wezel, o positivismo “destruiu a razão (a faculdade das ideias, segundo Kant) convertendo-a em intelecto técnico e instrumental”.

Muitos são, sem dúvida, os fatores de que depende o cumprimento de um ou outro dos dois destinos antes mencionados para o Direito, mas qualquer deles dependerá fundamentalmente do papel que no drama venha a assumir o jurista — é que, como afirma Daniel-Rops, “a ciência transforma o mundo, mas só o homem pode transformar o homem”.

E para que se defina este papel a ser assumido pelo jurista, faz-se necessário antes de tudo, analisarmos a segunda das questões propostas no início deste artigo, isto é, aquela que nos interroga sobre a função do Direito. Claro está que a resposta não pode ser outra: para que se realize no mundo humano aquilo que só com o Direito se poderá realizar — para a vida social, dinamizada decerto por forças ideológicas e sob pressão do jogo de interesses, se submeta à totalização de um projeto axiológico, na sua intenção fundamental e crítica, graças ao qual a sociedade em causa se venha a constituir numa comunidade ética. Importa, destarte, considerar as consequências práticas, assim como as exigências concretas que se inferem desta comunidade.

No que permite as consequências, estas podem ser resumidas nas seguintes fórmulas: o homem há de sempre afirmar-se ao homem, nas relações e situações horizontais comutativas; o homem há de sempre afirmar-se ao poder, nas relações e situações verticais organizatórias e impositivas. O sentido destas fórmulas é aquele que elas obtêm referindo-se diretamente à ideia de Direito como algo que não terá de modo algum de pensar — se como heteronomia abstrato- alienante — “ele é antes algo que, fundando-se no próprio ser da pessoa, nos revela e atua uma dimensão necessária e autêntica da ética autonomia humana” (CASTANHEIRA NEVES).

Praticamente, significa dizer que, por um lado, jamais alguém poderá ver noutrem apenas o “objeto” de um interesse ou de uma dependência, mas sempre haverá de ver nele um “sujeito” numa relação de sujeitos, melhor, numa relação de pessoas — isto é, o estatuto de direitos e deveres que alguém se pretenda impor só será válido se alguém como pessoa puder reconhecer esse estatuto. E, por outro lado, ninguém poderá ser considerado apenas como objeto ou fator fungível num plano de eficácia, antes deverá ser sempre considerado como um valor último, uma pessoa — a implicar isto, não só que ele não aceitará nunca ser preterido (ser calado na voz responsável de sua autonomia), mas ainda que nenhuma imposição será legítima, quaisquer que sejam as justificações para ela aduzidas, se não for eticamente fundada — i.é, se não puder fundamentar-se perante a pessoa moral. Significa afirmar, em suma, que “o Direito é a medida do poder”; aliás, não é outra coisa que exprimem hoje os proclamados “direitos do homem”. Tudo isto a dizer-nos, numa palavra, que a verdadeira intenção

do Direito — que só pode ser pensando através da pessoa e para a pessoa — é, negativamente, a de impedir o homem do esquecimento de si próprio, e positivamente, a de afirmar no seu ser e, assim, no seu valor.

Todavia, esta intenção, para poder ser cumprida, envolve exigências específicas. Pois se essa intenção (o Direito) não deve ser concebida como um “dado” que o jurista tenha de receber, mas uma tarefa problemática a realizar historicamente e que o concita a um esforço e a uma responsabilidade, não pode ela prescindir de um mediador que, assumindo esta intenção, haja de ser o “sujeito” deste ato; isto é, da tarefa concreta a realizar historicamente e que é projetado no contexto econômico e social segundo as necessidades humanas da época atual.

É certo que o sujeito da juridicidade é a própria comunidade social enquanto comunidade ética, mas esta não será suscetível de realizar-se como tal, se o próprio projeto axiológico não lhe for explicitado e fundamentado criticamente. Se a comunidade subsiste na sua existência histórica, o projeto e a totalização axiológicos serão sempre uma intencionalidade criticamente espiritual. Ora, esta é justamente a verdadeira função do jurista: a de assumir criticamente a ideia do Direito e de a realizar histórico-concretamente, na explicitação constituinte do próprio Direito. Nem é fundamentalmente diverso o ensinamento de Calamandrei, ao entender o jurista como o chamado a “servir o próprio povo, para ajudá-lo a traduzir e a compor em termos de razão esta instintiva e mesmo indisciplinada aspiração de justiça que o move para o futuro”, e que por essa razão não será o jurista apenas o “perito da técnica jurídica”, mas “um vivo e vigilante intérprete dos tempos, que tanto melhor sabe cumprir a sua função quanto melhor alcance sentir a exigência humana da história e traduzi-la em fórmulas apropriadas de ordenada convivência”. Significa dizer que o jurista não tem apenas uma função científico-técnica, mas uma função axiológica, aquela que se desempenha enquanto é mediador na comunidade, e para a comunidade, da ideia de Direito. Por outras palavras, “ele é o sujeito qualificado daquele ato em que o Direito terá de ser actuado para ser Direito” (CASTANHEIRA NEVES).

Decerto que esta função implica inevitavelmente uma grande responsabilidade, posto que o jurista não pode então iludir o dever de dizer não às situações e relações de “*non-droit*” — de que nos fala Carbonnier que os homens entre si ou o poder perante eles se proponham criar ou impor.

A propósito deste último ponto, tomo como critério de exemplo, a solução a dar ao problema da “lei injusta”. É este um problema que aqui não se pode considerar na totalidade das suas dimensões. Limito-me apenas a dizer que a lei injusta será toda a norma legal positiva que não realize ou não permita realizar concretamente a ideia de Direito.

Assim, não teriam qualquer caráter juridicamente vinculante — careceriam totalmente de legitimidade e de obrigatoriedade — tanto as leis que porventura recusassem a dignidade de personalidade moral a qualquer pessoa, grupo, classe ou raça humana, i. é, que lhes excluíssem a qualidade de sujeitos autônomos de direito — com os direitos e deveres implicados pela sua válida integração na comunidade — para os reduzirem a meros objetos de coação política ou administrativa; como as leis que lhes definissem um estatuto de direitos e de deveres que não estivesse fundado no sentido axiológico de uma comunidade que a todos autônoma e totalizantemente integrasse, mas apenas determinada pela estratégia de um fim unicamente político ou econômico-produtivo, e em ordem ao qual — fim unicamente político ou econômico as pessoas fossem apenas vistas e socialmente situadas pelo que valessem como instrumentos de uma eficácia política ou como meios produtivos. Que possa haver leis com prescrições deste tipo não pode mais considerar-se utópico depois que de todas elas o nosso tempo revela uma aviltante experiência.

Nestes casos, e ainda que estejamos em presença de mandados emitidos por um legislador formalmente legitimado e acompanhados por uma organizada garantia coativa, o que se nos oferece são autênticas perversões do Poder Legislativo. Não pode, com efeito, considerar-se de outro modo as “leis” abertamente contrárias à ideia de Direito e, portanto, violadoras daquela mesma função axiológica-normativa em que terão de justificar-se como normas jurídicas.

Nestes termos, parece-me que a única atitude legítima em face de uma “lei injusta” é a de “recusar” a sua aplicação: a “lei injusta” faz surgir no pensamento jurídico em geral o poder e o dever de lhe recusar validade e aplicação automática, de interpretá-la e decidir “de tal modo, que ela acabe por ter uma finalidade justa”; isto é, “cada norma sendo submetida ao critério da justiça material de sua aplicação naquele caso” (Roberto Santos, apud Orlando Teixeira da Costa).

E nem se objete possa a ideia da segurança ou da certeza jurídica — sempre aqui invocada — constituir-se em argumento suficiente de oposição a esta conclusão, uma vez que não é uma qualquer “injustiça” a que determina o rigoroso sentido da “lei injusta”, mas só aquela que envolva a negação da própria ideia de Direito. Depois, se a segurança e a certeza jurídica têm decerto valor apenas na medida em que podem contribuir para a realização da objetividade numa “ordem”, deixam totalmente de ser fundamento de obrigatoriedade quando invocadas somente para cobrirem situações intoleravelmente injustas ou quando são postas aos serviços do arbítrio, da tirania e devaneios políticos. A obrigatoriedade e o valor da

certeza jurídica cessam onde cessa toda a validade jurídica — logo que deixem de contribuir para a concreta realização do Direito. Como ensina Castanheira Neves, não é em função da segurança que se afere o direito, e sim em função do direito o valor da segurança.

Com efeito, as situações de tensão entre a segurança e a justiça, constituem um dos aspectos mais dramáticos da experiência jurídica. Por vezes, são impostas à Justiça, pelo menos à justiça estrita do caso singular, certos sacrifícios em nome da segurança como por exemplo, por força do princípio da coisa julgada ou do instituto da prescrição. Seja como for, não é de se admitir que a pretexto da segurança, se chegue a um grau intolerável de sacrifício da Justiça, sob pena de a ordem jurídica se esvaziar de legitimidade e se desnaturar. A paz, a ordem estável, o grau razoável de certeza e de estabilidade, é obra da Justiça, cujo fundamento radica na pessoa humana.

Um puro sistema de segurança, indiferente ou contrário à justiça, será a negação do Direito. Daí por que, no plano metodológico, “faz-se sentir a necessidade de superar os unilateralismos — quer do legalismo estrito, que privilegia a segurança em prejuízo da justiça, quer do judicialismo casuístico, que favorece a justiça com menoscabo das exigências essenciais de segurança —, mediante soluções que atendam equilibradamente à norma e ao caso e às reclamações daqueles dois valores” (MARIO BIGOTTE CHORÃO).

Ocorre que, para exercer esta postura metodológica e principalmente para dizer este não — é evidente — não bastará que o jurista tenha a coragem de o declarar. É necessário que tenha o poder de fazer como declara. E esse poder só o terá atualmente o jurista ao desempenhar-se na função judicial. E que tendo deixado a legislação de poder considerar-se hoje como a manifestação de uma vontade autenticamente comunitária, para ser efetivamente a imposição prescritiva de uma ideologia partidária em veste de governo, só a função judicial pode permitir-se ser ideologicamente neutra, naquela neutralidade que a faça tão só sensível ao apelo do Direito.

E nesta perspectiva releva, sobremaneira, o papel atribuído pela Carta de 1988 ao Ministério Público, instituição independente, permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, com autonomia funcional e administrativa, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Só que para tanto é decerto necessário que a função institucional do *Parquet* seja verdadeiramente independente. E bem sabemos que esta independência é em boa parte uma condição sociológica, função decerto

das condições que efetivamente se criem para a sua possibilidade. Mas ela será sempre também, em não menor medida, o resultado de uma vocação. A função do Ministério Público não será nunca independente, se o não quiser responsabilmente ser; dificilmente deixará de sê-lo — até porque potencia a organização das condições favoráveis — se quiser assumir-se como tal. E para isso é sem dúvida indispensável que na sua função não abdique nunca do seu mesmo dever comunitário, que não aceite degradar-se à mera função burocrática que “analisa processos”, reduzindo-se a um simples “serviço público”, pronto a homologar e a dar execução a todos e quaisquer ditames do poder.

Um Ministério Público independente é, pois, a instituição de poder de que o Direito necessita para se impor. Mas não bastará só ela, nem poderá cumprir validamente a sua missão se não se apoiar e não for esclarecida por uma consciência crítica — aquela crítica que explicita e fundamenta o próprio projeto axiológico do Direito. E já se disse que essa é a função do jurista em geral. Só que tenho por certo que o jurista não poderá cumprir essa tarefa se não lograr também ele impor-se institucionalmente, já que o *jus respondendi* pessoal dos romanos não é mais do nosso tempo — e aqui assume papel de fundamental relevância a forma de atuação individual de cada membro do *Parquet*, com a intencionalidade axiológica e crítica que deve ser, incondicionalmente, a sua, desvencilhados dos grilhões de subordinação hierárquica impostos pelo regime anterior.

E disto resulta a imprescindível necessidade de se repensar e superar, quando necessário, a própria ordem jurídica, no sentido de que se atribua à mesma, levando-se em conta que o direito vive num clima de permanente revisão de conceitos e normas, a função principal de adequá-la para um mundo em transformação; cõscio, sobretudo, da tarefa não somente de aplicar e interpretar as garantias meramente formais da democracia — da “legalidade democrática” — nem à simples fiscalização da observância de princípios imanentes ao sistema positivo, mas principalmente para procurar assegurar a justiça intrínseca das normas e a conformidade destas com a dignidade humana. Cabe a estas parcelas de juridicidade a relevante tarefa de fazer valer e projetar na legalidade vigente, em sociedades pluralistas, corroídas pelo empirismo e subjetivismo relativista, os valores fundamentais do Direito; isto é, de adotar os meios necessários e adequados que os permitam encontrar a verdadeira e consistente base de legitimação do Direito, num mundo “onde a miséria e o desprezo pela dignidade humana convivem com o desperdício da riqueza produzida pelo trabalho social” (COELHO).

Decerto que não se pretende assumir, aqui, o hirto papel do Diabo de Goethe quando se apresentou pela primeira vez a Fausto, mas, tão

somente, alertar para a necessidade de se assumir, de forma inflexível, a responsabilidade que lhes cabe; é preciso, isto sim, que os membros do Ministério Público lutem contra a acomodação e rompam, quando necessário, com o estabelecido, provocando mais o Judiciário com teses ousadas, atrevidas e inovadoras.

É indispensável que na atual fase de transição institucional, os transeuntes democráticos pugnem por uma nova práxis. Evidente que, em um primeiro momento, como sói acontecer, resistências aflorarão, pois, é próprio das mudanças, inclusive as comportamentais, a convivência, numa etapa inicial, do novo que se impõe e do arcaico que resiste. Mas a insistência em se defender certas ideias valiosas, repetidas vezes, certamente fará com que algum Juiz desperte para a necessidade de se recuperar o direito à vida vivida, no “presente das coisas presentes”, para usar a expressão de Santo Agostinho.

E uma vez determinado o objetivo, o alvo, adotando-se uma atitude por que se quer um fim, a inteligência de nossos Tribunais será mudada, pois, no universo das ações humanas, a teleologia é o argumento superador da inércia.

De igual sorte, esta nova práxis implica na iniludível necessidade de se lutar contra os preconceitos que nos foram impostos, para que talvez se possa entender com melhor discernimento expressões do tipo: interesse coletivo, interesse difuso, razoabilidade e etc. (...); tão estúrdias para os espíritos menos avisados.

Essas, creio eu, as razões que fazem do Ministério Público, através da mediação independente e indispensável de seus membros, uma das mais relevantes instituições de que depende vir ou não o Direito a afirmar-se na atual sociedade técnica de massas. Mas para isso é, evidentemente, decisivo que não queira ser apenas simples mecanismo de reposição e aprofundamento das desigualdades sociais, e sim a “consciência ética da comunidade” — com a independência, a responsabilidade, a coragem e o risco que os compromissos vitais sempre implicam.

Só pensando assim o jurídico — com o cumprimento da ideia do direito num contexto histórico-comunitário — e assumindo nele o Ministério Público, o papel que lhe compete, participará o Direito da própria dialética da história e da eticidade humanas, deixando de ser justa a observação de Nietzsche: “O direito, o pensamento jurídico está por fundamentar, pois é utopicamente idealista na teoria e astutamente materialista na prática”.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 10 (SETEMBRO/1995)

DEFESA DE DIREITOS COLETIVOS E DEFESA COLETIVA DE DIREITOS

Teori Albino Zavascki(*)

Sumário: I — Introdução. II — Direitos difusos e coletivos e direitos individuais homogêneos: Distinções. III — Instrumentos de defesa de direitos coletivos. Ação Civil Pública características gerais. Ação Popular — características gerais. IV — Instrumentos de defesa coletiva de direitos individuais (Homogêneos). Substituição processual e representação. Instrumento tradicional = o litisconsórcio ativo por representação. Novos instrumentos, por substituição processual. IV.1. — Mandado de Segurança Coletivo. Finalidade — correntes de opinião. Finalidade — defesa de direitos subjetivos individuais. Procedimento. Objeto de impetração e interesse jurídico. Impetração por Partidos Políticos. Partidos Políticos — limitações quanto ao objeto. Rol dos legitimados possibilidade de ampliação. Autonomia do impetrante. Sentença. Litispendência e continência. Coisa julgada. IV.2. Ação Civil Coletiva. Competência. Objeto. Natureza da pretensão. Ação de cumprimento. Ação

(*) Juiz do TRF — 4ª Região, Professor de Processo Civil na UFRGS.

Coletiva e Ação Individual — Autonomia. Limitações — Natureza da tutela e providências cautelares. Litispendência. Coisa julgada. V — Defesa Coletiva de Direitos Individuais pelo Ministério Público. Hipóteses autorizadas em Lei. Constitucionalidade da legitimação. Hipótese não expressamente autorizadas em Lei. Limites da atuação — Interesses sociais. VI — Conclusões.

I. INTRODUÇÃO

1. Os últimos anos marcaram no Brasil um período de importantes inovações legislativas a respeito dos chamados “direitos e interesses difusos e coletivos” e dos mecanismos de tutela coletiva de direitos, destacando-se: a Lei n. 7.347, de 24.7.1985 (disciplinando a chamada “ação civil pública”), a Constituição de 1988 (alargando o âmbito da ação popular, criando o mandado de segurança coletivo e a legitimação do Ministério Público para promover ação civil pública e privilegiando a defesa do consumidor) e, finalmente, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11.9.1990; que, entre outras novidades, introduziu mecanismo de defesa coletiva para “direitos individuais homogêneos”). A entusiástica utilização, que se seguiu, dos novos mecanismos processuais, nem sempre se deu de modo apropriado, às vezes por inexperiência de seus operadores — o que é compreensível — outras vezes por se imaginar, equivocadamente, que enfim se tinha em mãos o remédio para todos os males: para destravar a máquina judiciária e para salvar a sociedade de todas as agressões, do Governo e dos poderosos em geral. É muito salutar, por isso, o processo de revisão crítica que se vem sentindo nos últimos tempos no sentido de coibir exageros e assim não só preservar do descrédito, mas valorizar e aperfeiçoar esses importantes avanços no campo processual. É com esse mesmo propósito que se buscará aqui reflexão sobre tema que a experiência diária evidencia ser foco de boa parcela dos equívocos: a distinção entre os mecanismos processuais para defesa de direitos coletivos e os mecanismos para defesa coletiva de direitos.

2. Com efeito, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor introduziu mecanismo especial para defesa coletiva dos chamados “direitos individuais homogêneos”, categoria de direitos não raro confundida com os direitos coletivos e difusos e por isso mesmo lançada com eles em vala comum, como se lhes fossem comuns e idênticos os instrumentos processuais de defesa em juízo. Porém, é preciso que não se confunda defesa de direitos coletivos (e difusos) com defesa coletiva de direitos (individuais). Direito coletivo é direito transindividual (= sem titular determinado) e indivisível. Pode ser difuso ou coletivo *stricto sensu*. Já os direitos individuais homogêneos são, na verdade,

simplesmente direitos subjetivos individuais. A qualificação de homogêneos não desvirtua essa sua natureza, mas simplesmente os relaciona a outros direitos individuais assemelhados, permitindo a defesa coletiva de todos eles. “Coletivo”, na expressão “direito coletivo” é qualificativo de “direito” e por certo nada tem a ver com os meios de tutela. Já quando se fala em “defesa coletiva” o que se está qualificando é o modo de tutelar o direito, o instrumento de sua defesa. Identificar os instrumentos próprios para defesa de cada uma dessas categorias de direitos e estabelecer os limites que o legislador impôs à sua utilização, eis portanto o objeto primordial deste estudo.

II. DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS: DISTINÇÕES

3. O legislador brasileiro criou mecanismos próprios para defesa dos chamados “direitos individuais homogêneos”, distintos e essencialmente inconfundíveis, como se verá, dos que se prestam à defesa dos direitos difusos e coletivos. É que se tratam de categorias de direitos ontologicamente diferenciadas, como se pode constatar da definição que lhes deu o art. 81, parágrafo único, da Lei n. 8.078, de 1990, definição essa que constitui substanciação de conceitos doutrinários geralmente aceitos e por essa razão aplicáveis universalmente no direito brasileiro. Indispensável, por conseguinte, que antes de mais nada se ponha a lume essa distinção. Em termos bem pragmáticos, e seguindo a definição dada pelo legislador, pode-se esboçar o seguinte quadro comparativo:

DIREITOS

1) Sob o aspecto subjetivo são:

DIFUSOS

Transindividuais, com indeterminação absoluta dos titulares (= não têm titular individual e a ligação entre vários titulares difusos decorre de mera circunstância de fato. No exemplo: morar na mesma região).

COLETIVOS

Transindividuais, com determinação relativa dos titulares (= não têm titular individual e a ligação entre os vários titulares coletivos decorre de uma relação jurídica base. No exemplo: O Estatuto da OAB.)

INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Individuais: (há perfeita identificação do sujeito, assim da relação dele com o objeto do seu direito). A ligação que existe com outros sujeitos decorre da circunstância de serem titulares (individuais) de direitos com “origem comum”. Ex.: passagem de ônibus.

DIREITOS

2) Sob o aspecto objetivo são:

DIFUSOS

Indivisíveis (= não podem ser satisfeitos nem lesados senão em forma que afete a todos os possíveis titulares)⁽¹⁵⁾.

COLETIVOS

Indivisíveis (não podem ser satisfeitos nem lesados senão em forma que afete a todos os possíveis titulares).

INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Divisíveis: (= podem ser satisfeitos ou lesados em forma diferenciada e individualizada, satisfazendo ou lesando um ou alguns titulares sem afetar os demais).

(15) Kazuo Watanabe, escrevendo sobre *Demandas Coletivas e os Problemas Emergentes da Práxis Forense*, afirmou: “É preciso evitar-se, a todo o custo, que graves erros, dúvidas e equívocos, principalmente os decorrentes de mentalidade incapaz de captar com sensibilidade social as inovações e os provocados por vedetismo ou espírito político-eleitoreiro, possam comprometer irremediavelmente o êxito de todo esse instrumental, que tem tudo para solucionar adequadamente os inúmeros conflitos de interesses coletivos que marcam a sociedade contemporânea. Nos Estados Unidos, onde as *class action* tem longa tradição, há opiniões favoráveis... a também negativas..., e não são poucos os que manifestam preocupação a respeito de sua correta utilização de modo a não transformá-las em instrumento de proveito egoístico de quem as propõe, em vez de fazê-las cumprir objetivos sociais a que se vocacionam. Com maior razão, preocupação redobrada devemos ter no Brasil, onde o individualismo é mais acentuado e não temos ainda tradição no trato com as demandas coletivas” (TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 188). Rogério Lauria Tucci e José Rogério Cruz e Tucci, com a mesma preocupação, dedicarem capítulo especial sobre Ação civil pública e sua abusiva utilização pelo ministério. In: *Devido processo legal e tutela jurisdicional*. São Paulo: RT, 1993.

3) Exemplo: Direito ao meio ambiente sadio (CF, art. 225):

Direito de classe dos advogados de ter representante na composição dos Tribunais (CF, art. 107, I).

Direito dos adquirentes a abatimento proporcional do preço pago na aquisição de mercadoria viciada (Código do Consumidor, art. 18 § 1º, III).

4) Em decorrência de sua natureza:

a) são insuscetíveis de apropriação individual; b) são insuscetíveis de transmissão, seja por ato *inter vivos*, seja *mortis causa*; c) são insuscetíveis de renúncia ou de transação; d) sua defesa em juízo se dá sempre em forma de substituição processual (o sujeito ativo da relação processual não é o sujeito ativo da relação de direito material), razão pela qual o objeto:

a) individuais e divisíveis, fazem parte do patrimônio individual do seu titular; b) são transmissíveis por ato *inter vivos* (cessão) ou “*mortis causa*”, salvo exceções (direitos extrapatrimoniais); c) são suscetíveis de renúncia e transação, salvo exceções (*v. g.* direitos personalíssimos); d) são defendidos em juízo, geralmente, por seu próprio titular.

A defesa por:

DIREITOS DIFUSOS

Do litígio é indisponível para o autor da demanda que não poderá celebrar acordos, nem renunciar, nem confessar (CPC, art. 351) nem assumir ônus probatório não fixado na Lei (CPC, art. 333, parágrafo único; e) a mutação dos titulares ativos difusos da relação de direito se dá com absoluta informalidade jurídica (basta alteração nas circunstâncias de fato).

COLETIVOS

Do litígio é indisponível para o autor da demanda, que não poderá celebrar acordos, nem renunciar, nem confessar (CPC, art. 351) nem assumir ônus probatório não fixado na Lei (CPC, art. 333, parágrafo único, I) e) a mutação dos titulares coletivos da relação jurídica de direito material

se dá com relativa informalidade (basta a adesão ou a exclusão do sujeito à relação jurídica-base).

INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Terceiro o será em forma de representação (com aquiescência do titular). O regime de substituição processual dependerá de expressa autorização em Lei (CPC, art. 6º). e a mutação do polo ativo na relação de direito material, quando admitida, ocorre mediante ato ou fato jurídico típico e específico (contrato, sucessão “*mortis causa*”, usucapião, etc.).

4. Embora, como se viu, apresentem entre si algumas diferenças que na prática nem sempre são visíveis com clareza — os direitos difusos e os direitos coletivos, ambos transindividuais, e indivisíveis, são espécies do gênero direitos coletivos, denominação também adotada para identificá-los em conjunto. No entanto, direitos individuais, conquanto homogêneos, são direitos individuais e não transindividuais. Peca por substancial e insuperável antinomia afirmar-se possível a existência de direitos individuais transindividuais.

III. INSTRUMENTOS DE DEFESA DE DIREITOS COLETIVOS:

Ação Civil Pública — Características Gerais

5. Dentre os instrumentos processuais típicos de defesa de direitos transindividuais e indivisíveis merece destaque a conhecida “ação civil pública”. Criada pela Lei n. 7.347, de 1985, e composta de um conjunto de mecanismos destinados a instrumentar demandas preventivas, cominatórias, reparatórias e cautelares de quaisquer direitos e interesses difusos e coletivos, foi seguida pela Lei n. 7.853, de 24.10.1989, que nos arts. 32 a 70 disciplina especificamente a tutela dos direitos e interesses coletivos e difusos das pessoas portadoras de deficiência, pela Lei n. 8.069, de 13.7.1990, que em seus arts. 208 a 224 disciplina especificamente a tutela dos direitos e interesses coletivos e difusos das crianças e adolescentes, e pela Lei n. 8.078, de 11.9.1990, cujos artigos 81 a 104 (salvo a parte especificamente relacionada com direitos individuais homogêneos, arts. 91 a 100) disciplinam a tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos dos consumidores. Mesmo com essa complementação, manteve-se, na essência, a linha procedimental adotada pela Lei n. 7.347, de 1985 — cuja invocação subsidiária é feita pelas demais Leis citadas — e sob esse aspecto cabe-lhe a denominação comum de ação civil pública, aqui adotada para

diferenciá-la da ação civil coletiva, adiante referida. Trata-se de mecanismo moldado à natureza dos direitos e interesses a que se destina tutelar — difusos e coletivos. É o que se pode verificar ao simples exame de suas características gerais, semelhantes nas várias Leis mencionadas.

Assim, legitimam-se ativamente o Ministério Público, pessoas jurídicas de direito público interno e entidades e associações que tenham entre suas finalidades institucionais a proteção do direito ou interesse a ser demandado em juízo. À ação poderá objetivar qualquer espécie de tutela, inclusive a condenatória de obrigação de pagar, de fazer e de não fazer. Havendo condenação em dinheiro, este reverterá a um Fundo gerido por um Conselho, com a participação do Ministério Público, e será utilizado para recompor as lesões causadas. Em se tratando de obrigação de fazer ou não fazer, a condenação poderá ser pela prestação específica ou por outra providência que assegure resultado equivalente ao adimplemento, ou ainda, na impossibilidade dessas soluções, por conversão em perdas e danos. A sentença fará coisa julgada *erga omnes*, salvo em caso de improcedência por insuficiência de provas, em se tratando de direitos ou interesses difusos, e fará coisa julgada *ultra partes*, mas limitada ao grupo, categoria ou classe titular do direito ou interesse, quando coletivo, salvo, aqui também, em caso de improcedência por insuficiência de provas. A legitimação dos substitutos processuais prolonga-se inclusive para a ação de execução em favor do Fundo, já que, é bom salientar, são indeterminados os credores da obrigação.

Ação Popular — Características Gerais

6. Outro instrumento de defesa de interesses difusos e coletivos é a ação popular de que trata a Lei n. 4.717, de 1965. Com a configuração que lhe deu a Constituição Federal de 1988, esta ação visa a “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (art. 52, LXXIII). Legitima-se como de mandante o cidadão, ou seja, pessoa física que esteja no gozo dos seus direitos políticos. Admite-se não apenas pretensão anulatória do ato lesivo, mas igualmente a de tutela preventiva tendente a impedir sua prática e ainda, se for o caso, a de tutela cautelar para suspender-lhe a execução. A coisa julgada tem eficácia *erga omnes*, salvo em caso de improcedência por insuficiência de provas. O autor da ação popular legitima-se como tal porque, ainda quando esteja imediatamente demandando proteção a direito titularizado em nome de determinada pessoa jurídica, está, na verdade, defendendo mediatamente interesses da sociedade, a quem pertencem, em última análise, os bens tutelados. É por isso que se afirma que também a ação popular, sob este aspecto, constitui instrumento de defesa de interesses coletivos, e não individuais.

7. Reitera-se, portanto: não se pode confundir defesa de direitos coletivos com defesa coletiva de direitos individuais. Os instrumentos até aqui referidos, pela destinação expressa que lhes deu o legislador e pelas próprias características com que foram concebidos, são talhados para defesa de direitos coletivos, e não para defender coletivamente direitos subjetivos individuais, que têm, para isso, seus próprios mecanismos processuais, como se passará a ver.

IV. INSTRUMENTOS DE DEFESA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS (HOMOGÊNEOS)

Substituição Processual e Representação

8. Direitos individuais homogêneos são, como já se disse, simplesmente direitos subjetivos individuais, divisíveis e integrados ao patrimônio de titulares certos, que sobre eles exercem, com exclusividade, o poder de disposição.

Nessas circunstâncias, e ao contrário do que ocorre com os direitos coletivos e difusos (que por não terem titular determinado são defendidos, necessariamente, por substitutos processuais), os direitos individuais, em regra, só podem ser demandados em juízo pelos seus próprios titulares. O regime de substituição processual aqui é exceção e, como toda exceção, merece interpretação restrita, podendo ser invocado somente nas hipóteses e nos limites que a Lei autorizar (CPC, art. 6º). O caráter excepcional da substituição processual resulta claramente evidenciado no art. 5º, inc. XXI, da Constituição que, ao atribuir às entidades associativas em geral legitimidade para atuar em juízo em defesa de seus filiados, condicionou tal atuação à autorização específica do associado, submetendo-a, assim, a regime de representação. Desse dispositivo resulta confirmada a regra segundo à qual a defesa judicial de direitos individuais depende sempre de autorização, ou do titular do direito, ou da expressa disposição da Lei. Mais do que um preceito, é um princípio: em se tratando de direitos individuais, ainda que homogêneos ou relacionados com interesses associativos, o regime de representação é a regra, e o da substituição processual é a exceção e como tal deve ser interpretado.

Instrumento Tradicional — O Litisconsórcio Ativo por Representação

9. Por serem homogêneos, isto é, por terem origem comum e assim se assemelharem a outros direitos individuais, prestam-se certos direitos

subjetivos à demanda conjunta. Há um modo tradicional de defesa coletiva de direitos individuais: é o litisconsórcio ativo facultativo. Realmente, direitos com origem comum são sem dúvida direitos afins por ponto comum de fato ou de direito, tal como prevê o art. 46, IV, do CPC. A defesa coletiva em litisconsórcio será viável, portanto, mediante legitimação ordinária e sem outra restrição que não a da eventual recusa, como pode ocorrer, por exemplo, quando, pelo grande número de demandantes, haja dificuldade de exercício da defesa.

Novos Instrumentos, por Substituição Processual

10. Há, contudo, outros mecanismos de defesa coletiva de direitos subjetivos individuais, que o legislador brasileiro houve por bem introduzir em nosso sistema com o objetivo de tornar mais simples, mais rápida, mais efetiva e mais acessível a prestação jurisdicional, o que já não pode ser alcançado adequadamente apenas pelas vias tradicionais. Dois são eles, essencialmente: o mandado de segurança coletivo, previsto nos art. 59, LXX, da Constituição, e a Ação Civil Coletiva, prevista nos arts. 91 a 100 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990). A técnica utilizada pelo legislador e que constitui a marca registrada comum aos dois instrumentos diz com a legitimação ativa, que é em regime de substituição processual autônoma: o autor da demanda, substituto, defende em juízo, em nome próprio, direito de outrem, o que faz autonomamente, isto é, independentemente do consentimento ou mesmo da ciência do substituído.

IV.1. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Finalidade — Correntes de Opinião

11. Do mandado de segurança coletivo há quem pense tratar-se de instrumento para salvaguardar unicamente direitos coletivos⁽¹⁶⁾ e assim chegou a decidir o Superior Tribunal de Justiça⁽¹⁷⁾. Há, por outro lado, quem

(16) MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Uma análise comparativa entre os objetos e as legitimações ativas das ações vocacionadas à tutela dos interesses metaindividuais: mandado de segurança coletivo, ação civil pública, ações do código de defesa do consumidor e ação popular. *Justitia*, n. 54, p. 181; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Perfil do mandado de segurança coletivo*. São Paulo: RT, 1989. p. 15-16.

(17) Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 266, rel. Min. Carlos M. Velloso, Primeira Seção, RSTJ 10/254, com a seguinte ementa: "Mandado de Segurança. Mandado de

sustente poder ele ser utilizado tanto em defesa de direitos coletivos, quanto de direitos individuais⁽¹⁸⁾. E, finalmente, em terceira orientação, estão os que pensam tratar-se, simplesmente, de instrumento para defesa coletiva de direitos subjetivos individuais⁽¹⁹⁾. Esse entendimento mereceu o aval importantíssimo do Supremo Tribunal Federal⁽²⁰⁾.

Finalidade — Defesa de Direitos Subjetivos Individuais

12. Em verdade, para proteção de direitos coletivos ou mesmo difusos, desde que líquidos e certos, contra ato ou omissão de autoridade, não se fazia necessário modificar o perfil constitucional tradicional do mandado de segurança, Muito antes da Constituição de 1988, que criou o mandado de segurança coletivo, a jurisprudência já admitia, por exemplo, que Sindicatos ou a Ordem dos Advogados do Brasil, impetrassem mandado de segurança — individual — para defender interesses gerais da classe, vale dizer, típicos direitos coletivos, pois que transindividuais, indivisíveis, pertencentes a um grupo indeterminado de pessoas⁽²¹⁾. Tudo é apenas uma questão de legitimação: configurada lesão a direito difuso ou coletivo líquido e certo — e esta configuração certamente não é corriqueira — não haverá empecilho algum ao acesso dos legitimados à via mandamental tradicional. Aliás, essa via de tutela de direitos coletivos está implicitamente admitida pelo Código do Consumidor (art. 83) e de modo explícito pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 212, § 2º). Assim, a única novidade introduzida pelo constituinte de 1988 foi a de autorizar que o mandado de segurança possa ser

Segurança Individual. Mandado de Segurança Coletivo. Interesses Difusos. I — o mandado de segurança Individual visa e proteção da pessoa, física ou jurídica contra ato de autoridade que cause lesão, Individual iradamente, a direito subjetivo (CF, art. 52, XI). Interesses difusos e coletivos, a seu turno, são protegidos pelo mandado de segurança coletivo (CF, art. 52, LXX), pela ação popular (CF, art. 52, LXXIII) e pela ação civil pública (Lei n. 7.347/85, II — Agravo Regimental Improvido”. Há, entretanto, decisões em outro sentido, admitindo impetração de mandado de segurança coletivo em defesa de direitos subjetivos individuais, como, v. g., o MS n. 522, Rei. Min. limar Galvão, Primeira Seção, Ementário de Jurisprudência do STJ, 3/34.

(18) Ada Pellegrini Grinover, “Mandado de Segurança Coletivo — Legitimação e Objeto”, In Revista de Processo, 57, p. 96-101; BARBI, Celso Agrícola. Mandado de segurança na Constituição de 1988. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.) *et al. Mandados de segurança e de injunção*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 67-74.

(19) PASSOS, J. J. Calmon de. *Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data constituição e processo*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 13; CARNEIRO, Athos Gusmão. Anotações sobre o mandado de segurança coletivo. *Ajuris*, 54, p. 53-74.

(20) RTJ 142/446-449.

(21) RTJ 54/ 71 s RTJ 89/396.

utilizado por certas entidades para, na condição de substitutas processuais, buscarem tutela de um conjunto de direitos subjetivos de terceiros. O que há de novo, destarte, é apenas uma forma de defesa coletiva de direitos individuais, e não uma forma de defesa de direitos coletivos. Se o propósito, no mandado de segurança coletivo, tivesse sido o de viabilizar a tutela de direitos coletivos, não se poderia compreender que entre os legitimados a utilizá-lo não estivesse o Ministério Público, a quem a Constituição atribuiu, como função institucional, a defesa dessa categoria de direitos (CF, art. 129, III). Sua exclusão, na verdade, evidencia mais uma vez que o mandado de segurança coletivo é instrumento de defesa de direitos individuais, defesa que, em princípio, é incompatível com as atribuições constitucionais do Ministério Público (CF, art. 127).

Procedimento

13. A legitimação ativa dos Partidos Políticos, organizações sindicais, entidades de classe e associações, para impetrar mandado de segurança coletivo é extraordinária, já que, na condição de substitutos processuais, demandam em nome próprio direito alheio. Quanto ao regime procedimental, inclusive no que diz com o prazo para impetração, a liminar e os recursos, o mandado de segurança coletivo se submete às disposições normativas gerais do mandado de segurança. A competência do juízo há de ser fixada em consideração à autoridade coatora, que, por sua vez, só poderá ser a que ostentar, entre suas atribuições, um plexo de poderes e competências que a habilitem, em caso de procedência, a atender a pretensão deduzida e em relação a todos os substituídos. Quanto a estes aspectos, como se vê, o mandado de segurança coletivo não é diferente do mandado de segurança plúrimo, isto é, o impetrado em litisconsórcio ativo, por representante credenciado pelos titulares do direito individual (que, aliás, não deixa de ser uma forma de defesa coletiva de direitos).

Objeto da Impetração e Interesse Jurídico

14. No que se refere ao objeto, a impetração coletiva busca tutelar direitos subjetivos individuais, os quais, para êxito da demanda, devem ser líquidos e certos e estar ameaçados ou violados por ato ou omissão ilegítima de autoridade. Não, porém, qualquer direito, mas tão somente aquele que guardar relação de pertinência e compatibilidade com a razão de ser (finalidades, programas, objetivo institucional) da pessoa jurídica impetrante. Por quê? Porque para ajuizar qualquer demanda não basta que o autor detenha legitimidade. É indispensável que tenha também interesse, diz o art. 32 do CPC. Isso se aplica igualmente ao substituto processual, que

há de ostentar interesse próprio, distinto e cumulado com o do substituído. Ora, esse interesse próprio, no caso de mandado de segurança coletivo, manifesta-se exatamente pela relação de pertinência e compatibilidade entre a razão de ser do substituto e o conteúdo do direito subjetivo do substituído, objeto da demanda⁽²²⁾. Não seria concebível que o Partido Político ou qualquer dos demais legitimados fossem a juízo para bater-se em defesa de direitos que nem direta nem indiretamente lhes dissessem respeito algum. Sem elo de referência entre o direito afirmado e a razão de ser de quem o afirma, faltarà à ação uma das suas condições essenciais, pois o sistema jurídico não comporta hipótese de demandas de mero diletantismo, e isso se aplica também ao substituto processual.

Impetração por Partidos Políticos

15. Dispõe a letra “b” do inciso LXX do art. 5º da Constituição que o mandado de segurança impetrado por organização sindical, entidade de classe ou associação será proposto “em defesa de interesses de seus membros ou associados”. Entretanto, a letra “a” do mesmo inciso, que prevê a legitimação dos Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, não contém aquela limitação. Há quem sustente que, mesmo assim, a restrição é aplicável aos Partidos Políticos, que somente poderiam demandar tutela para direitos individuais dos seus filiados. Essa é a orientação que predomina na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Dois argumentos, pelo menos, militam fortemente em outro sentido. Primeiro, a inexistência da limitação no texto constitucional, o que é especialmente significativo ante a menção expressa a ela no inciso seguinte do mesmo dispositivo, a evidenciar que a omissão anterior não foi desatenta e, portanto, deve merecer interpretação que lhe dê eficácia. Segundo, pela singular natureza do Partido Político, substancialmente diversa das demais entidades legitimadas. Com efeito, as associações sindicais, classistas e outras — têm como razão existencial o atendimento de interesses ou de necessidades de seus associados. Seu foco de atenção está, portanto, voltado diretamente para seus associados, que por sua vez, a ela confluíram justamente para receber a atenção e o atendimento de necessidade ou de interesse próprio e particular. É natural, portanto, e apropriado à natureza dessas entidades, que, ao legitimá-las para impetrar segurança, o constituinte tenha estabelecido como objeto da demanda a defesa dos interesses dos próprios associados, limitação inteiramente compatível com o móvel associativo. O que ocorre nos Partidos Políticos, entretanto, é um fenômeno associativo completamente

(22) A propósito: PASSOS, J. J. Calmon de. *Op. cit.*, p. 12-13.

diferente. Os Partidos Políticos não têm como razão de ser a satisfação de interesses ou necessidades particulares de seus filiados, nem são eles o objeto das atividades partidárias. Ao contrário das demais associações, cujo objeto está voltado para dentro de si mesmas, já que ligado diretamente aos interesses dos associados, os Partidos Políticos visam a objetivos externos, só remotamente relacionados a interesses específicos de seus filiados. Segundo estabelece sua Lei Orgânica (Lei n. 5.682, de 1971, art. 211) “os partidos políticos... destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais, definidos na Constituição”. Por conseguinte, os filiados ao Partido são, na verdade, instrumentos das atividades e das bandeiras partidárias, e não o objeto delas. O objeto das atenções partidárias são os membros da coletividade em que atuam, independentemente da condição de filiados. É bem compreensível, pois, e bem adequada à natureza dos Partidos, a sua legitimação para impetrar segurança coletiva, mesmo em defesa de direitos de não filiados.

Partidos Políticos — Limitações quanto ao Objeto

16. No que respeita à legitimação dos Partidos Políticos, em suma, o objeto da pretensão do mandado de segurança coletivo tem limites apenas quanto ao seu conteúdo, que há de ser necessariamente apropriado e compatível com a natureza do Impetrante, o que, como antes se disse, é imposição relacionada com o interesse de agir. Mas, quanto à extensão subjetiva dos substituídos, esta não pode ficar limitada aos interesses particulares de seus filiados, pois que tal limitação implicaria não apenas o desvirtuamento da natureza da agremiação — que não foi criada para satisfazer interesses dos filiados — como também a eliminação, na prática, da faculdade de impetrar segurança coletiva.

Rol dos Legitimados — Possibilidade de Ampliação

17. O rol dos legitimados a impetrar segurança coletiva, elencado na Constituição entre os direitos e garantias fundamentais, constitui, como tal, um núcleo mínimo de legitimação que, se não pode ser reduzido nem limitado pelo legislador ordinário, nada impede que seja por esse ampliado. Tratando-se, como se trata, de matéria relacionada com legitimação processual, nenhum empecilho existia antes de 1988, como não existe agora, à criação, por norma infraconstitucional, de hipóteses novas de legitimados a impetrar mandado de segurança em nome próprio em defesa de direito de outrem.

Autonomia do Impetrante

18. Exatamente em razão do interesse jurídico antes referido (= relação de pertinência e de compatibilidade entre o direito material afirmado em juízo, titularizado na pessoa dos associados ou filiados, e os fins institucionais do impetrante), o ajuizamento da ação dispensará qualquer espécie de autorização individual ou de assembleia. Na petição inicial não se fará necessário nem mesmo identificar particularmente cada um dos titulares do direito material. Ao impetrante, substituto processual, incumbirá, no entanto, fixar exatamente o âmbito de sua representatividade e os seus objetivos existenciais, elementos esses indispensáveis para demonstrar o interesse processual, para estabelecer os limites da legitimação e para identificar (a) os substituídos atingidos pela sentença; (b) a autoridade impetrada; e (c) o juízo competente. Enfatizo um ponto: o critério geográfico do domicílio dos substituídos é elemento neutro para os efeitos apontados. Os substituídos atingidos pela eficácia da sentença serão os abrangidos no âmbito da representatividade do impetrante, independentemente do seu domicílio. A situação fática do domicílio, que por si só não inibe nem limita a formação de litisconsórcio ativo em mandado de segurança, é, por idêntica razão irrelevante para a impetração coletiva, que daquele se diferencia, a rigor, apenas pela legitimação em regime de substituição processual. O que importa, frise-se, é delimitar o âmbito da representatividade do impetrante, este sim elemento importante⁽²³⁾ para as demais definições (da autoridade coatora, do juízo competente, etc.).

Sentença

19. A sentença no mandado de segurança coletivo será substancialmente idêntica à de qualquer mandado de segurança, tirante, é certo, o grau de generalidade próprio de uma demanda coletiva em que a inicial não identificou particularmente nem o nome nem a situação de cada um dos titulares do direito afirmado. Tal especificação, se necessária, será procedida quando do cumprimento do julgado, oportunidade em que serão decididas eventuais controvérsias relacionadas com a condição especial dos substituídos.

(23) EDcl no MS n.197, Rel. Min. Garcia Vieira, Primeira Seção, Ementário de Jurisprudência do STJ 4/167-168, em cuja ementa se diz que “A exemplo dos Sindicatos e das associações, também os partidos políticos só podem impetrar mandado de segurança coletivo em assuntos integrantes de seus fins sociais em nome de filiados seus, quando devidamente autorizados pela Lei ou por seus estatutos. Não pode ele vir a juízo defender direitos subjetivos de cidadãos a ele não filiados ou interesses difusos e sim direito de natureza política, como por exemplo os previstos nos arts. 14 a 16 de Constituição Federal”. No mesmo sentido: ROMS 2423, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, 6ª Turma, DJ de 22.11.1993, p. 24.974.

Litispêndência e Continência

20. Entre o mandado de segurança coletivo e o mandado de segurança proposto individualmente com o mesmo objeto e a mesma causa haverá uma relação de continência e conteúdo, a determinar: a) a extinção por litispêndência do processo de mandado de segurança individual superveniente ao coletivo; ou, b) a reunião de ambos, por continência, perante o juízo do mandado de segurança coletivo, quando este for ajuizado em segundo lugar. Justifica-se a competência do juízo coletivo em tal hipótese — em contrário à regra dos arts. 106 e 219 do CPC — especialmente em face à pluralidade de demandas individuais perante juizes diversos.

Coisa Julgada

21. Mesmo ajuizado por substituto processual, o mandado de segurança coletivo terá sentença com eficácia de coisa julgada material para todos os substituídos, desde que, evidentemente, nela haja pronunciamento específico sobre o direito afirmado pelo impetrante. Assim, a denegação da ordem por insuficiência de provas implicará negação de direito líquido e certo, mas não a negação do direito propriamente dito. Em hipóteses tais, coisa julgada material não haverá, incidindo, em consequência, a regra do art. 15 da Lei n. 1.533, de 1951.

IV.2. AÇÃO CIVIL COLETIVA

22. Outra hipótese de defesa coletiva de direitos subjetivos individuais é a prevista nos arts. 91 a 100 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11.9.1990). O Título III desse Código, que trata “da defesa do consumidor em juízo”, estabelece distinções importantes entre a configuração processual da defesa dos direitos coletivos e difusos dos consumidores e da defesa dos seus direitos individuais. Para esse último caso, há regras específicas, em capítulo próprio. Os entes legitimados, elencados no art. 82, embora comuns, têm, quando em defesa de direitos individuais, limitações maiores que quando demandam por direitos coletivos e difusos. Em suma, os regimes são diferentes, e suas diferenças merecem a devida consideração do intérprete.

Competência

23. A primeira distinção a assinalar diz respeito à competência. Em se tratando de direitos difusos e coletivos, a demanda deverá ser proposta no

foro do local onde ocorrer o dano, “cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. É o que dispõe o art. 2º da Lei n. 7.347, de 1985. Já se firmou entendimento jurisprudencial de que essa competência funcional do juízo local comporta inclusive as causas de que participam entes federais, hipótese em que, não havendo vara federal instalada na comarca, competente será o juízo estadual, considerando-se recepcionado pelo art. 109, § 3º, parte final, da Constituição o dispositivo acima referido⁽²⁴⁾. Esse regime, aplicável em todos os casos de direito difusos e coletivos, exceto os previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (que tem regra própria no art. 209), não se aplica às demandas coletivas de responsabilidade por danos individuais, sujeitas a regime competencial próprio, o do art. 93 da Lei n. 8.078, de 1990, a saber: competente será o juízo do local do dano (ou da Capital do Estado, se os danos forem de âmbito nacional ou regional), “ressalvada a competência da justiça federal”. Ou seja, nestas hipóteses, o juízo estadual não está autorizado a exercer em primeiro grau a jurisdição federal, como ocorre na ação civil pública destinada à tutela de direitos coletivos.

Objeto

24. A segunda observação importante diz com o objeto da demanda. Em se tratando de direitos coletivos, o legislador estabeleceu legitimação extraordinária amplíssima, de tal modo que as entidades legitimadas estão autorizadas a buscar tutela a direitos coletivos relacionados ao consumidor (Lei n. 8.078, de 1990, art. 81, parágrafo único, I e II) e também ao meio ambiente, aos bens e direitos de valor histórico, artístico, estético, paisagístico e turístico e, enfim, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (Lei n. 7.347, de 1985, art. 1º). Em se tratando de direitos individuais homogêneos, contudo, a legitimação extraordinária é restrita à ação coletiva de responsabilidade por danos individualmente sofridos por consumidores (Lei n. 8.078, de 1990, art. 81, parágrafo único, III, e art. 91). Assim, ressalvada a legitimação do Ministério Público, de que mais adiante se tratará, nenhum dos entes mencionados no art. 82 da Lei n. 8.078, de 1990, está habilitado a defender coletivamente direitos individuais, ainda

(24) É a orientação predominante no STJ, como se vê, v. g., do CC n. 2.706-0-CE, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, Primeira Seção, RSTJ 45/34, em cuja ementa está dito que “A ação civil pública e as demais ações propostas com base na Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, devem ser ajuizadas no foro do local onde ocorreu o dano a que se refere seu art. 21. Se se trate de comarca em que não há juiz federal, será competente o juiz de direito, cabendo recurso ao Tribunal Regional Federal”. No mesmo sentido: CC n. 2.230-RO, Rel. Min. Pádua Ribeiro, Primeira Seção, DJ de 28.5.1993, p. 10406.

que homogêneos, a não ser na restrita hipótese de danos decorrentes de relações de consumo.

Convém repetir que a legitimação para defender em nome próprio direito individual de outrem, em regime de substituição processual, é extraordinária e excepcional, que só a Lei pode conferir (CPC, art. 6º) e como tal não está sujeita a interpretações ampliativas.

Natureza da Pretensão

25. No que se refere à natureza da pretensão, diz a Lei que a ação coletiva é de responsabilidade por danos individualmente sofridos (art. 91), sendo que “em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados”. A pretensão consequentemente, há de ter natureza condenatória⁽²⁵⁾. Refogem ao âmbito da legitimação extraordinária em causa pretensões de outra natureza, notadamente a constitutiva, cuja sentença, com eficácia imediata e concreta, independentemente de posterior ação de execução, não é compatível com provimentos de natureza genérica. Ademais, conforme adianta se verá, a sentença constitutiva não comportaria a opção, que o sistema criou em favor do titular do direito material, de se submeter ou não à ação coletiva e de executar ou não, em seu favor, a sentença genérica que nela vier a ser proferida. Por outro lado, coerente com essa mesma orientação, e bem significativamente, o legislador estabeleceu que a pretensão declarativa de nulidade a cargo do Ministério Público (excluídos outros legitimados) fica submetida à iniciativa do consumidor ou de seu representante, com o que se descaracteriza o regime de substituição processual autônoma. É o que se depreende do art. 51, § 4º, da Lei em foco, dispositivo, aliás, de duvidosa constitucionalidade, já que atribui ao Ministério Público a defesa particular, em regime de representação, de direitos individuais disponíveis, ao arripio do art. 127 da Constituição Federal.

Ação de Cumprimento

26. Obtida a sentença genérica de procedência, cessa a legitimação extraordinária. A ação específica para seu cumprimento, em que os danos

(25) Ada Pellegrini Grinover, comentando o art. 95 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, observou que “A pretensão processual do autor coletivo, na ação de que trate o presente capítulo é de natureza condenatória e condenatória será a sentença que acolher o pedido” (*Código de proteção e defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 548).

serão liquidados e identificados os respectivos titulares, dependerá da iniciativa do próprio titular do direito lesado, que será, por conseguinte, representado e não substituído no processo. Aliás, mesmo quando ajuizada coletivamente, como prevê o art. 98 da Lei, a ação de cumprimento se desenvolverá em litisconsórcio ativo, em que os titulares do direito serão nomeados individualmente e identificadas particularmente as lesões sofridas. Assim, ainda nestes casos, a ação de cumprimento será proposta em regime de representação, e não de substituição processual⁽²⁶⁾. Por outro lado, a falta de iniciativa do interessado no prazo de um ano, importará decadência do direito de cumprir o julgado em seu favor, hipótese em que os resíduos condenatórios — apurados e liquidados em ação proposta por qualquer dos entes relacionados no art. 82, em regime, agora novamente, de substituição processual — reverterão em favor do Fundo criado pela Lei n. 7.347, de 1985. É o que estabelece o art. 100 da Lei n. 8.078, de 1990. Importa salientar que ao contrário do que se poderia concluir de uma interpretação puramente literal daquele dispositivo, a reversão em favor do Fundo certamente não poderá compreender os valores já pagos aos que se habilitaram tempestivamente, nem os devidos aos interessados que, no prazo legal, tenham promovido a ação de cumprimento, ainda em curso.

Ação Coletiva e Ação Individual — Autonomia

27. O caráter genérico da sentença de procedência e a inviabilidade de sua liquidação e execução por substituto processual autônomo, são dois indicativos importantes da opção feita pelo legislador brasileiro em tema de defesa coletiva de direitos individuais, qual seja: o titular do direito material não pode ser obrigatoriamente vinculado ao processo ou aos efeitos da sentença. Em outras palavras, diferentemente do que se passa no mandado de segurança coletivo, aqui, na ação civil coletiva em exame, o legislador brasileiro privilegiou claramente o direito à liberdade da ação, que tem como contrapartida necessária a faculdade de não acionar, e até de renunciar, se

(26) Ada Pellegrini Grinover, nos “*Comentários...*” citados, referindo-se à legitimação para a liquidação e execução, anotou que “...a liquidação e a execução serão necessariamente personalizadas e divisíveis. Promovidas que forem pelas vítimas e seus sucessores, estes estarão agindo na qualidade de legitimados ordinários, sendo individual o processo de liquidação e execução. E quando a liquidação e execução forem ajuizadas pelos entes enumerados no art. 82? A situação é diferente da que ocorre com a legitimação extraordinária à ação condenatória do art. 91 (...). Lá os legitimados agem no interesse alheio, mas em nome próprio, sendo indeterminados os beneficiários da condenação. Aqui, as pretensões à liquidação e execução de sentença serão necessariamente individualizadas: o caso surge como de representação, devendo os entes e pessoas enumerados no art. 82 agirem em nome das vítimas ou sucessores” (*Op. cit.*, p. 553).

esta for a vontade do titular do direito. Esta opção se manifesta, também, no art. 94 da Lei (ao estabelecer como faculdade do interessado o seu ingresso como litisconsorte), no art. 103, III (ao estabelecer que a coisa julgada material *erga omnes* somente se dará em caso de procedência da ação coletiva), e sobretudo no art. 104, segunda parte. Ali se diz que “... os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes* a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência nos autos da ação coletiva”. Desse dispositivo colhe-se (a) que a ação individual pode ter curso independente da ação coletiva superveniente; (b) que a ação individual só se suspende por iniciativa do seu autor; e (c) que não havendo pedido de suspensão, a ação individual não sofre efeito algum do resultado da ação coletiva, ainda que julgada procedente.

Limitações — Natureza da Tutela e Providências Cautelares

28. A opção clara do legislador, de privilegiar a liberdade do interessado de se vincular ou não aos efeitos da sentença, reforça a conclusão antes enunciada, a saber: a pretensão possível de ser deduzida por substituto processual na ação civil coletiva é apenas a que conduz a uma sentença condenatória genérica, provimento jurisdicional semelhante às decisões normativas do Direito do Trabalho, e que, pelo seu conteúdo, situa-se em posição intermediária entre a absoluta abstração da norma legal e a concretude das sentenças proferidas em demandas individuais. Não é compatível com o sistema, destarte, pretender-se, em regime de substituição processual, sentença coletiva de natureza constitutiva, cuja eficácia atingiria imediata e necessariamente a esfera jurídica dos substituídos, sonogando-lhes a liberdade de optar pela não vinculação. Essa limitação se estende também às providências cautelares: o substituto processual poderá pleiteá-las, mas desde que se trate de medidas (a) relacionadas com a ação de conhecimento, pois a legitimação extraordinária não existe para a liquidação e execução, já que se esgota com a sentença, e (b) que não importem vinculação necessária do patrimônio jurídico do substituído aos efeitos do provimento jurisdicional.

Litispêndência

29. Sustentamos, ao tratar do mandado de segurança coletivo, que entre ele e o mandado de segurança individual opera-se a tríplice identidade, resultando daí, eventualmente, litispêndência e coisa julgada. Em se tratando, porém, de ação civil coletiva, a simetria com a ação individual

não existe. Com efeito, na ação civil coletiva, a sentença será genérica, e, em caso de procedência, será seguida de outra, a ser proferida na ação de cumprimento, oportunidade em que se individualizará e quantificará a sanção condenatória. Já a ação individual traz embutida em si a ação de cumprimento, pelo menos em boa parte. Assim, entre ação coletiva e ação individual pode haver identidade quanto às partes (e sob este aspecto, a coletiva é continente da individual) e quanto à causa de pedir. O pedido, porém, é diverso: na coletiva, há simples pedido de condenação genérica, quase que um pedido declaratório; na individual, há pedidos de declaração e de condenação de conteúdo mais específico (aqui há cumulação da ação de cumprimento, lá inexistente). Quanto ao pedido, bem se vê, a ação individual é mais abrangente. Entre as duas, portanto, não há litispendência e tal resulta claro do art. 104 da Lei n. 8.078, de 1990. Há, isto sim, conexão (CPC, art. 103), a determinar o processamento conjunto, perante o juízo da ação coletiva, de todas as ações individuais, anteriores ou supervenientes.

Coisa Julgada

30. A sentença proferida na ação coletiva terá eficácia de coisa julgada “*erga omnes*, apenas em caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores”, segundo dispõe o art. 103, III, da Lei. Os limites objetivos da coisa julgada, mesmo neste caso, são os próprios de uma condenação genérica: faz coisa julgada a certificação de que a obrigação do réu existe, mas não há coisa julgada — até por não ter sido objeto da demanda — em relação à individualização dos credores e do quanto é devido a cada um, questões que serão dirimidas por outra sentença, na ação de cumprimento. Há, entretanto, duas exceções à regra constante do dispositivo transcrito: a) haverá coisa julgada, mesmo em caso de improcedência, em relação aos que, atendendo ao edital referido no art. 94, intervierem como litisconsortes, como se depreende do § 2º do art. 103; e b) não haverá coisa julgada, mesmo em caso de procedência, em relação aos que preferiram manter em curso ações individuais paralelas à ação coletiva, como se depreende do art. 104.

V. DEFESA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Hipóteses Autorizadas em Lei

31. O Ministério Público não está incluído no rol dos entes legitimados a impetrar mandado de segurança coletivo, omissão coerente do legislador

constituente, pois não é próprio daquela instituição atender a interesses particulares. Todavia, o legislador ordinário o habilitou a defender coletivamente direitos individuais não só de consumidores (Lei n. 8.078, de 1990, arts. 91 e 92), mas também de investidores no mercado de valores mobiliários (Lei n. 7.913, de 1989) e de credores de instituições financeiras em regime de liquidação extrajudicial (Lei n. 6.024, de 1974, art. 46), sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, sejam eles necessitados ou não. Será possível compatibilizar a legitimação para defender tais direitos, tipicamente individuais e disponíveis, com a natureza e a finalidade do Ministério Público, instituição destinada à defesa de interesses sociais ou individuais indisponíveis (CF, art. 127) e que está proibida pela Constituição até mesmo de atuar em juízo em nome de entidades públicas (art. 129, IX), quanto mais de pessoas privadas?

Constitucionalidade da Legitimação

32. Em estudo específico sobre o tema⁽²⁷⁾ respondemos que sim, pelas razões que sucintamente agora reproduzimos. Nas três citadas hipóteses de legitimação, o legislador ordinário estabeleceu uma linha comum e característica: a atuação do Ministério Público objetiva sentença condenatória genérica, mas a liquidação e a execução específica serão promovidas pelo próprio titular do direito individual. Ou seja: os direitos dos substituídos são defendidos sempre globalmente, impessoalmente, coletivamente. Obtido o provimento jurisdicional genérico, encerra-se a legitimação extraordinária. Por outro lado, nos três casos, a lesão é especialmente significativa, dado que, pela natureza dos bens atingidos e pela dimensão coletiva alcançada, houve também lesão a valores de especial relevância social, assim reconhecidos pelo próprio constituinte. Com efeito, é a Constituição que estabelece que a defesa dos consumidores é princípio fundamental da atividade econômica (art. 170, V), razão pela qual deve ser promovida, inclusive pelo Estado, em forma obrigatória (art. 5º, XXXII). Não se trata, obviamente, da proteção individual, pessoal, particular, deste ou daquele consumidor lesado, mas da proteção coletiva dos consumidores, considerados em sua dimensão comunitária e impessoal. O mesmo se diga em relação aos poupadores que investem seus recursos no mercado de valores mobiliários ou junto a instituições financeiras. Conquanto suas posições individuais e particulares possam não ter relevância social, o certo é que, quando consideradas em sua projeção coletiva, passam a ter relevância ampliada, de resultado maior

(27) O Ministério Público e a defesa de direitos individuais homogêneos. *Revista de Informação Legislativa*, a. 30. n. 117, p. 173; *Revista Jurídica*, v. 41, n. 199, p. 21.

que a simples soma de posições individuais. É de interesse social a defesa desses direitos individuais, não pelo significado particular de cada um, mas pelo que a lesão deles, globalmente considerada, representa em relação ao adequado funcionamento do sistema financeiro, que é, segundo a própria Constituição, instrumento fundamental para promover o desenvolvimento equilibrado do País e servir os interesses da coletividade (art. 192). Com isso se conclui que a legitimação do Ministério Público, para a defesa de direitos individuais dos consumidores e dos investidores no mercado financeiro, estabelecida nas Leis ns. 6.024, de 1974; 7.913, de 1989; e 8.078, de 1990, é perfeitamente compatível com a sua incumbência constitucional de defender os interesses sociais, imposta pelo art. 127 da Constituição. Em todos os casos, ressalte-se, a legitimação tem em mira apenas a obtenção de sentença condenatória genérica. A atuação do Ministério Público se dá em forma de substituição processual e é pautada pelo trato coletivo e impessoal dos direitos subjetivos lesados. E é nesta dimensão, e somente nela, que a defesa de tais direitos — divisíveis e disponíveis — pode ser promovida pelo Ministério Público sem ofensa à Constituição.

Hipóteses não Expressamente Autorizadas em Lei

33. Questão mais delicada é a de saber se o Ministério Público tem legitimação para defender “coletivamente” outros direitos “individuais” além daqueles expressamente previstos pelo legislador ordinário. Enfrentando o tema no estudo antes referido, concluímos que não cabe ao Ministério Público bater-se em defesa de direitos ou interesses individuais, ainda que, por terem origem comum, possam ser classificados como homogêneos. Aliás, esta tem sido a orientação do Superior Tribunal de Justiça⁽²⁸⁾. Entretanto, em casos excepcionais, devidamente justificados e demonstrados, em que a eventual lesão a um conjunto de direitos individuais possa ser qualificada, à luz dos valores jurídicos estabelecidos, como lesão a interesses relevantes da comunidade, ter-se-ia presente hipótese de lesão a interesse social, para cuja defesa está o Ministério Público legitimado pelo art. 127 da Constituição. Também nestas hipóteses — cuja configuração estará evidentemente

(28) O interesse do grupo não se confunde com o interesse coletivo. O primeiro, mesmo contando com pluralidade de pessoas o objetivo é comum e limitado, ao passo que no segundo está afeto a difusão do interesse, alcançando os integrantes da sociedade como um todo. (MS n. 256-DF, rel. Min. Pedro Aciole. Primeira Seção. DJ de 4.6.1990, p. 5045. Assim: Ação Civil Pública. Mensalidades escolares. Repasse do aumento dos professores. Ministério Público. Parte ilegítima. Não se cuidando de interesses difusos ou coletivos, mas de interesses individuais, de um grupo de alunos de um determinado colégio, afasta... a legitimidade do Ministério Público” (rel. Mi Garcia Vieira, RSTJ 54/306).

sujeita ao crivo do Poder Judiciário — a atuação do Ministério Público, necessariamente em forma de substituição processual autônoma, limitar-se-á à obtenção dos provimentos genéricos indispensáveis à restauração dos valores sociais comprometidos, sendo-lhe vedado deduzir pretensões que signifiquem, simplesmente, tutela de interesses particulares, ainda que homogêneos, ou de grupo Limites da Atuação — Interesses Sociais:

34. Sobre o tema, portanto, é de se asseverar que o art. 127 da Constituição atribui ao Ministério Público a defesa de interesses sociais, assim entendidos aqueles cuja tutela é importante para preservar a organização e o funcionamento da sociedade e para atender suas necessidades de bem-estar e desenvolvimento. Não se podem confundir interesses sociais com interesses de entidades públicas, nem com o conjunto de interesses de pessoas ou de grupos. Direitos individuais só devem ser considerados como de interesse social quando sua lesão tiver alcance mais amplo que o da simples soma das lesões individuais, por comprometer também valores comunitários especialmente privilegiados pelo ordenamento jurídico.

A identificação destes interesses sociais compete tanto ao legislador ordinário — como ocorreu nas Leis ns. 8.078, de 1990, 7.913, de 1989 e 6.024, de 1974 — como ao próprio Ministério Público, se for o caso, mediante avaliação de situações concretas não previstas expressamente em Lei. Nesta última hipótese, a identificação do interesse social — cuja existência e relevância hão de ser cumpridamente demonstradas pelo autor — estará sujeita ao indispensável contraditório e ao controle final do Juiz, de modo a que sejam coibidos abusos e desvios de legitimidade⁽²⁹⁾.

VI. CONCLUSÕES

35. Em suma: a) direitos coletivos e difusos são transindividuais “não têm dono certo”, como disse Caio Tácito e indivisíveis, não podendo ser satisfeitos ou lesados senão em forma que afete todos os possíveis titulares; já os direitos individuais, mesmo quando homogêneos em relação a outros, não deixam de ter dono certo, continuam sendo direitos subjetivos individuais; b) o legislador criou mecanismos para defesa de direitos coletivos e difusos (ação civil pública e ação popular), e mecanismos para defesa coletiva de direitos individuais (mandado de segurança coletivo e ação civil coletiva), que, pela sua tipicidade e configuração são inconfundíveis e impróprios

(29) Controle jurisdicional da administração pública na nova constituição. *RDP* n. 91, 1989, p. 13.

para finalidades diversas das que lhes foram destinadas; c) na defesa de direitos coletivos, a substituição processual é a regra, dada a indeterminação dos titulares; na defesa de direitos individuais, no entanto, a substituição processual é exceção, e como tal tem interpretação estrita, sendo admissível apenas nos casos e nos limites previstos em Lei; d) a técnica adotada pelo legislador para tornar viável a defesa coletiva de direitos individuais, é a da substituição processual autônoma, com características e limites próprios para cada um dos mecanismos processuais criados; e) o mandado de segurança coletivo: — é instrumento de tutela coletiva de direitos subjetivos individuais (e não de direitos coletivos que, se for o caso, poderão ser tutelados pelo mandado de segurança tradicional); — a entidade impetrante deve ostentar interesse jurídico próprio, que se configura pela relação de compatibilidade entre sua natureza e razão de ser, e a natureza dos direitos individuais afirmados em juízo; — as entidades legitimadas, exceto o Partido Político, somente poderão impetrar segurança coletiva como substitutas processuais dos respectivos filiados ou associados; — não é vedado ao legislador ordinário ampliar, o rol dos legitimados ativos previsto na Constituição; — a substituição processual é autônoma, dispensada a impetrante de qualquer autorização dos titulares do direito, que serão particularmente identificados por ocasião do cumprimento da sentença; entre o mandado de segurança coletivo e o individual há relação de continência e conteúdo; — a sentença, quando se pronunciar sobre o próprio direito (e não apenas sobre sua liquidez e certeza) fará coisa julgada em relação a todos os substituídos; f) a ação civil coletiva: — é a prevista no art. 91 da Lei n. 8.078, de 1990; — tem regra de competência distinta da ação civil pública; — seu objeto é a tutela de direitos individuais decorrentes de relações de consumo; — a pretensão é de natureza condenatória; — a sentença será genérica e a identificação e individualização dos substituídos e suas específicas situações serão objeto de ação de cumprimento; — não há substituição processual, e sim representação, na ação de cumprimento; o titular do direito material tem a opção de se vincular ou não à ação coletiva e à sentença nela proferida; — extrapolam os limites da substituição processual pretensões de natureza constitutiva (incompatíveis com sentenças genéricas e com a faculdade de não vinculação do substituído), bem assim de providências cautelares relacionadas com a ação de cumprimento (sujeita a regime de representação); — entre ação coletiva e a individual não há identidade quanto ao pedido (a ação individual embute a ação de cumprimento), o que induz conexão, mas não litispendência; — a sentença de procedência fará coisa julgada *erga omnes* para beneficiar, no que se refere ao provimento genérico, todos os possíveis titulares do direito lesado, exceto os que, optando pela não vinculação, mantiveram demandas individuais paralelas; — a sentença de improcedência fará coisa julgada em relação aos que se

vincularam à ação coletiva como litisconsortes ativos; g) quanto ao Ministério Público: — não é da sua natureza constitucional defender direitos subjetivos individuais disponíveis; nos casos em que o legislador o legitimou para tal (tutela de consumidores, de credores de instituições financeiras em regime de liquidação, e de investidores no mercado financeiro), há substituição processual autônoma, para demandar pretensão condenatória genérica, em caráter coletivo e impessoal; — a compatibilidade constitucional dessa legitimação está em que a lesão conjunta àqueles direitos individuais implica também lesão a valores sociais especialmente privilegiados pelo direito positivo, cuja tutela é encargo do Ministério Público; — afora os casos expressamente previstos em Lei, a legitimação do Ministério Público para defesa de direitos individuais poderá ser admitida apenas em situações especiais, quando a lesão ao conjunto dos direitos venha representar, à luz dos valores jurídicos estabelecidos, não apenas a soma dos interesses particulares, mas sim o comprometimento de interesses relevantes da sociedade como um todo.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 11 (MARÇO/1996)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS NA JUSTIÇA DO TRABALHO

Adriana Maria de Freitas Tapety^()*

1) INTRODUÇÃO: A COLETIVIZAÇÃO DO DIREITO

Oriunda do Direito Romano, a clássica divisão do Direito Positivo em Público e Privado ocorreu numa época em que existiam somente dois polos referenciais distintos, isto é, o Estado e o indivíduo. A “consciência do coletivo” só foi adquirida com o evoluir dos tempos, quando os indivíduos passaram a compreender que eles, isoladamente, aniquilavam-se em suas fraquezas, mas reunidos em grupos com anseios em comum, ganhavam

(*) Procuradora do INSS.

peso e, conseqüentemente, capacidade de influir nas decisões. Durante muito tempo, os Estados, então emergentes, lutaram contra o crescimento destes “interesses coletivos”, concretizados na forma de grupos de indivíduos unidos por um “vínculo comum”, com medo de que eles se fortalecessem em demasia e, então, fracionassem a estrutura estatal.

As primeiras manifestações de “interesses coletivos” foram os movimentos operários constituídos pela união de trabalhadores para a defesa mais eficaz de seus interesses, estruturando-se sob a forma de organizações sindicais. As origens do sindicalismo são encontradas na Inglaterra, no período logo após a Revolução Industrial. Os primeiros sindicatos eram constituídos de pequenos grupos locais, cujo objetivo era assegurar a vigência de leis trabalhistas. Entretanto, o Estado se opunha ao movimento sindical, proibindo as associações e reuniões, ideia que vinha da França, da Lei “*Le Chapelier*”.

Assim, o sindicalismo emergente, pela “Lei contra a Conjuntura”, em 1799 e 1800, foi considerado movimento criminoso. Os seus sócios sujeitavam-se a penas criminais. A resistência do Estado ao exercício de tais interesses coletivos transformou o sindicalismo, a princípio, em um movimento clandestino e marginal. Assim, apenas em nossa história recente foi totalmente reconhecida a liberdade de associação mas sempre sob os olhos atentos do Estado⁽³⁰⁾.

Deste modo, passou a ser reconhecida a denominada “nova ordem coletiva”, que permitiu a defesa coletiva dos interesses pertencentes ao “indivíduo socialmente vinculado”, ao grupo de indivíduos que possuíam entre si um vínculo jurídico básico, uma geral *affectio societatis*, nas palavras precisas de Celso Bastos⁽³¹⁾, e não apenas uma simples adição de interesses individuais (individuais homogêneos). Foi, então, a partir do momento em que as fronteiras entre o interesse público (objetivado pelo Estado) e o privado (individual) foram se tornando fluidas, que entre elas foram ganhando espaço os hoje denominados “interesses metaindividuais”. A evolução dos interesses, entretanto, não foi linear, como pode parecer, mas cíclica, alternando momentos históricos de prevalência do “coletivo” e do “individual”. Segundo Camargo Mancuso, ocorreu uma “escala crescente de coletivização em cuja base estão os interesses individuais”⁽³²⁾.

(30) BASTOS, Celso. A tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro. *Repro* n. 23, São Paulo: RT, p. 40, jul./dez. 1981.

(31) MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*. 3. ed. São Paulo: RT, 1994. p. 65.

(32) MANCUSO. *Op. cit.*, p. 18.

Deste modo, o interesse coletivo surge no momento em que os interesses individuais se agrupam, não para uma melhor defesa deles próprios, mas, “libertos de sua carga de egoísmo” se unem para formarem interesses novos, interesses que extrapolam a órbita do indivíduo e passam a pertencer ao grupo, que então irá representá-los e defendê-los.

Ocorre que, nesta “escalada crescente de coletivização”, numa etapa subsequente, alguns destes “interesses coletivos” que eram setoriais, ultrapassam o campo de atuação do grupo (sindicato, associação, ordens), e passam à órbita do interesse geral, indistinto quanto aos contornos e quanto à titularidade. Mancuso nos dá o exemplo do interesse ao pleno emprego, que ultrapassa a esfera de atuação dos sindicatos; e o interesse à proteção da natureza como um todo, que vai além da órbita das associações de proteção à ecologia.

A) Panorama dos Instrumentos de Defesa Coletiva de Interesses no Direito Comparado: As leis brasileiras que criaram a ação civil pública (Lei n. 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), como não poderia deixar de ser, foram buscar em modelos legislativos estrangeiros mais evoluídos, inspiração para delinear a defesa dos interesses coletivos e difusos, procurando adequá-la à realidade de nosso país. Como exemplos de legislações estrangeiras, dotadas de modernos instrumentos de defesa coletiva de interesses metaindividuais, podemos citar⁽³³⁾:

- a) Inglaterra — onde existe a chamada *relator action* ou *representative action*, que constitui uma ação ajuizada, mediante prévia autorização do Procurador-Geral de Justiça (*Attorney General*), objetivando sentença declaratória da obrigação de indenização pelo agente causador do dano aos atingidos pela lesão; b) Estados Unidos — onde é comum o ajuizamento das denominadas *class actions* por associações organizadas ou grupos informais, com o objetivo de obterem indenização, por um dano uniformemente causado ou homogeneamente sofrido, indenização esta que deverá ser revertida para um fundo (*fluid recovery fund*), de onde poderá ser distribuída aos que se habilitem como interessados; c) França — que possui a *action d'intérêt publique*, que é ajuizada por associações mediante prévia autorização do Ministério Público, e tem por objetivo imposição de obrigação de fazer ou não fazer alguma coisa; d) Alemanha —

(33) FILOMENO, José Geraldo. *Manual de direitos do consumidor*. 2. ed. São Paulo: Atlas, p. 184.

onde a chamada *Adhasionprozess* também pode ser ajuizada por associações civis com o único intuito de se impor obrigação de fazer ou não fazer. Ao final desta exposição, poderemos observar que os nossos mecanismos de defesa coletiva dos interesses plurissubjetivos são muito mais abrangentes quanto à tutela objetivada, quer quanto à legitimação, quer quanto aos efeitos do provimento jurisdicional postulado.

B) Surgimento da Ação Civil Pública no Direito Brasileiro e sua Evolução: O embrião da Lei n. 7.347/85, que criou a ação civil pública, foi o anteprojeto elaborado por Ada Pellegrini Grinover, Cândido Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, submetido em 1983 ao I Congresso Nacional de Direito Processual, em Porto Alegre, e depois apresentado à Câmara dos Deputados pelo deputado Flávio Bierrenbach, quando tomou o Projeto n. 3.034/84. Entretanto, não foi o Projeto n. 3.034/84 que se converteu na Lei n. 7.347/85.

Em dezembro de 1983, o Ministério Público de São Paulo se reuniu no XI Seminário Jurídico de Grupos de Estudos, para apreciar a tese “Ação Civil Pública”, de autoria dos promotores de justiça Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Edis Milaré e Nelson Nery Júnior. Por ocasião deste seminário, discutiu-se o mencionado projeto Bierrenbach, que, modificado pelo Ministério Público paulista, foi apresentado como um novo anteprojeto ao então Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel. Assim, muito embora já estivesse em tramitação o Projeto n. 3.034/84, o Poder Executivo adotou a versão criada pelo *Parquet* paulista, encaminhando um novo projeto, que recebeu o n. 4.984/85 na Câmara e o n. 20/85 no Senado. Ao final, foi o projeto do Executivo que, tramitando mais celeremente, acabou sendo aprovado pelo Congresso⁽³⁴⁾. Do projeto do Executivo (aprovado na Câmara e no Senado) constava, no inciso IV do art. 1º, norma de extensão pela qual também encontrariam proteção nesta lei “outros interesses difusos e coletivos”. Tal norma de extensão, porém, foi vetada pelo então Presidente da República José Sarney, sob a alegação de que surgiria insegurança jurídica diante de expressão tão ampla e que ainda não estava sedimentada na doutrina.

Apesar do lastimável veto presidencial, que apenas privou a doutrina e a jurisprudência de sedimentar os conceitos referentes à proteção dos direitos difusos desde então, a Lei, mesmo da maneira como foi sancionada, representou um grande avanço na defesa da coletividade. O sucesso da

(34) MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: RT, 1992. p. 69.

ação civil pública gerou pressões da sociedade, no sentido de ampliar a proteção jurisdicional a todos os interesses coletivos e difusos. Assim, por ocasião da feitura da Constituição Federal de 1988, o veto presidencial ao inciso IV do art. 1º da Lei n. 7.347/85 já tinha perdido grande parte de sua substância, devido ao disposto no art. 129, III, da Nova Carta, que conferia ao Ministério Público a norma residual de atuação em favor de “outros interesses difusos e coletivos”, e não apenas os especificados em lei. Em alguns diplomas legislativos posteriores à Constituição (como na Lei n. 7.913/89, que dispôs sobre ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado imobiliário; na Lei n. 7.853/89 que dispôs sobre ação civil pública em defesa das pessoas portadoras de deficiência, ou na Lei n. 8.069/90, que dispôs sobre a proteção judicial dos interesses difusos e coletivos da criança e do adolescente), foi estendida a proteção jurisdicional a novos interesses coletivos e difusos. Por fim, foi editada a Lei n. 8.078/90, que, por meio do seu art. 110, modificou a redação do art. 1º da Lei n. 7.347/85, para abandonar, definitivamente, o princípio das hipóteses taxativas para a propositura da ação civil pública, ressuscitando o vetado inciso IV, que permitia genericamente a defesa de “outros interesses difusos e coletivos” não elencados especificamente nos incisos anteriores.

C) Direitos individuais homogêneos, direitos coletivos e difusos, características: O Código do Consumidor (Lei n. 8.078/90), em seu art. 81, parágrafo único, contém, expressamente, as definições de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, com o objetivo de dirimir a confusão, até então reinante, entre os direitos difusos e os demais direitos plurissubjetivos. “Art. 81 — A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único — A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I — interesses ou direitos difusos, assim entendidos para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II — interesses ou direitos coletivos, assim entendidos para efeitos deste Código os transindividuais de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base; III — interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”. A partir da conceituação legal, podemos perceber, nitidamente, as diferenças entre os tipos de interesses metaindividuais.

Entretanto, os interesses ou direitos individuais homogêneos só são coletivos na forma de seu exercício, não em sua essência. Um conglomerado de interesses individuais de origem comum não se transforma em “coletivo” pelo simples fato do seu exercício (defesa) ser coletivo. Na sua essência o

direito permanece individual, divisível, e nada impede que ele seja exercido de forma individual. Trata-se, portanto, da defesa coletiva de interesses individuais. Mas, enquanto na ótica meramente processual civilista, os interesses individuais homogêneos têm como característica principal para distingui-los dos coletivos o fato de possibilitarem o ajuizamento de ações individuais pelos lesados, sob a ótica trabalhista, tal elemento distintivo não prevalece, posto que também os interesses coletivos facultam tal possibilidade (CLT, arts. 195, § 2º, e 872, parágrafo único).

Embora tenha sido introduzida pela Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), a figura dos interesses individuais homogêneos, no âmbito do processo laboral, já se encontrava implícita no conceito de interesses coletivos. Na verdade, a ação de cumprimento de uma sentença normativa — que versa sobre interesses coletivos — pode ser ajuizada tanto pelo sindicato, como pelos próprios empregados. Em razão de tais peculiaridades do Processo Laboral, Ives Gandra Martins Filho propôs como “elemento diferenciador dos interesses coletivos frente aos individuais homogêneos o fato de, nos primeiros, a prática lesiva se estender no tempo, isto é, constituir procedimento genérico e continuativo da empresa, enquanto, nos segundos, sua origem se fixa no tempo, consistente em ato genérico, mas isolado, atingindo apenas alguns ou todos os que compunham a categoria no momento dado”⁽³⁵⁾. Ele cita, como exemplo de interesse coletivo lesado, o descuido continuado do meio ambiente de trabalho, pois afeta, potencialmente, a todos os empregados da empresa; e, como exemplo de interesses individuais homogêneos trabalhistas, a demissão coletiva num dado momento, atingindo um grupo concreto e identificável de empregados. Até mesmo a indivisibilidade do objeto, apontada como um dos elementos determinantes do conceito de interesses coletivos e difusos (Lei n. 8.078/90, art. 81, parágrafo único, I e II), em algumas hipóteses não se enquadra totalmente às relações trabalhistas. É o caso de certos procedimentos genéricos adotados pelas empresas — contrários à ordem jurídica laboral — cuja lesão se materializa em momentos distintos para cada empregado, não atingindo efetivamente a todos. Como exemplo, pode-se citar os casos de orientação interna de empresas, relativa a medidas discriminatórias a serem adotadas contra empregado que ajuíze reclamatória trabalhista contra a empresa. Assim, nos atentados à ordem jurídico-trabalhista, temos que a lesão a empregados concretos é de caráter individual, podendo ser homogênea, quando vários sofreram idêntica lesão.

(35) MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Processo coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1994. p. 160.

Mas quando se percebe, na conduta da empresa, orientação genérica contrária à ordem jurídica, que se vai materializando nessas lesões individuais, então se está diante de uma lesão ao interesse coletivo da categoria, já que, potencialmente, qualquer empregado poderá ser afetado. Aqueles que o forem sendo, estarão tendo, com os já lesados, interesses individuais homogêneos a serem esgrimidos. Os demais, ainda não afetados, interesse coletivo na coibição do procedimento patronal. O interesse coletivo (*stricto sensu*) ou setorial, tem menor amplitude que o difuso, pois está adistrito a uma “relação jurídica base”, a um vínculo jurídico entre as partes que o leva a se aglutinar em grupos sociais definidos (“projeção corporativa do homem”).

O interesse verdadeiramente coletivo nasce a partir do momento em que certos interesses individuais, atraídos por semelhanças e harmonizados pelo fim comum, se misturam no grupo. Deste modo, dissolvem-se os interesses individuais originários, para surgir um “ideal coletivo”, onde os interesses privados, de cunho egoístico, são relegados a segundo plano. Assim, o grupo deixa de ser a simples reunião de indivíduos com interesses comuns, para concretizar-se num ente autônomo, personificado especialmente por toda a coletividade representada. Por isto, podemos dizer que o sindicato, *v. g.*, representa a “profissão” e não seus aderentes, estando legitimado para representar a coletividade como um todo. Quando um grupo luta por melhores condições de segurança no trabalho, são todos os trabalhadores, como “categoria”, que disso poderão beneficiar-se. O interesse coletivo toma valor jurídico próprio e destacado do conjunto dos interesses individuais de cada membro do grupo. Característica principal dos interesses “coletivos” é que eles utilizam-se dos grupos como forma de exteriorização.

Há necessidade de um mínimo de organização, estrutura do grupo, pois faltando esta coesão mínima que determina um grupo, o interesse não será coletivo, mas sim, um interesse difuso, dissolvido na sociedade. Segundo Ada Pellegrini Grinover, os interesses coletivos são “os interesses comuns a uma coletividade de pessoas e apenas a elas, mas ainda repousando sobre um vínculo jurídico definido que as congrega”⁽³⁶⁾. Assim, o traço caracterizador dos interesses coletivos é a relação jurídica base (dos titulares entre si ou com a parte contrária). É isto que distingue o interesse como pertencente a um grupo ou categoria. No âmbito trabalhista, a relação jurídica base é com a parte contrária, consistente no vínculo empregatício: os titulares são todos empregados da mesma empresa ou categoria econômica

(36) GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências da tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, n. 13, p. 8, 1984.

que está lesando a ordem jurídica. Já os interesses difusos, baseiam-se numa “situação de fato comum”, visando lesões de natureza “extensiva, disseminada ou difusa”. O homem é considerado enquanto ser humano, pois inexistente a possibilidade concreta de definição do sujeito a que se vinculam. Tais interesses caracterizam-se pela inorganização, pois não é possível distinguir nem seus contornos nem sua titularidade. Os interesses difusos possuem as seguintes características básicas⁽³⁷⁾:

a) indeterminação de sujeitos — derivada do fato de que não há um vínculo jurídico a aglutinar os sujeitos afetados (relação jurídica base de que fala o Código de Defesa do Consumidor). Assim, os sujeitos se agregam ocasionalmente, em razão de situações de fato. Por exemplo: habitarem em certa região; consumirem determinado produto; serem afetados pelo mesmo evento da natureza ou por obra humana. No caso dos interesses difusos, a relação entre a pessoa e um bem, que caracteriza um “interesse”, se estabelece entre uma certa coletividade, como sujeito, e um dado bem da vida “difuso”, em estado fluido, como objeto; b) indivisibilidade do objeto — porque não podem ser rateados em quotas atribuíveis a pessoas ou grupos predeterminados. Segundo Barbosa Moreira⁽³⁸⁾, sob a ótica objetiva, os interesses difusos são uma “espécie de comunhão tipificada pelo fato de que a satisfação de um só implica, por força, a satisfação de todos, assim como a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão da inteira coletividade”; c) “intensa litigiosidade interna” — visto que não se trata de controvérsias envolvendo situações jurídicas específicas (do tipo “A” se julga credor de “B”, que resiste àquela pretensão), mas de litígios que envolvem verdadeiras “escolhas políticas”. Por exemplo, a proteção dos recursos ambientais conflita com os interesses da indústria mineradora e, conseqüentemente, com os interesses dos garimpeiros à manutenção de suas atividades. “Não se tratando de direitos violados ou ameaçados mas de interesses (conquanto relevantes), derivados de situações de fato, mutáveis, pode-se perceber que, sob este aspecto, todas as posições, por mais antagônicas, parecem sustentáveis”⁽³⁹⁾; d) “transição ou mutação no tempo e no espaço” — pois, de acordo

(37) MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. 2. ed. São Paulo: RT, p. 67.

(38) MOREIRA, Barbosa. A legitimação para a defesa dos interesses difusos no direito brasileiro. *RF* 267/1.

(39) MANCUSO. *Op. cit.*, p. 73.

com Ada Pellegrini Grinover⁽⁴⁰⁾, pelo fato do vínculo entre as pessoas, nos interesses difusos, reduzir-se a fatores conjunturais ou extremamente genéricos, a “dados de fato frequentemente acidentais e mutáveis”, deriva a consequência de que eles também são mutáveis, como essas mesmas situações de fato, e podem desaparecer ou diminuir, acompanhando a extinção ou o declínio dessas situações.

Do mesmo modo, poderão “reaparecer”, conforme surjam mais adiante as mesmas causas fáticas anteriores. As características de “intensa litigiosidade interna” e “mutação no tempo e no espaço” dos direitos difusos podem ser bem observadas, no campo do Direito Trabalhista, através da questão da “terceirização” levada a cabo por empresas públicas e sociedades de economia mista. Nos casos de locação de mão de obra fora das hipóteses legais, é intenso o litígio, por abranger vários interesses conflitantes: o interesse das empresas estatais, que veem na terceirização uma forma de reduzir os seus custos (em função da diminuição dos encargos sociais), e superar as dificuldades na realização de concurso para atividades de apoio não qualificadas; há também o interesse das empresas prestadoras de mão de obra, que procuram defender seu negócio altamente lucrativo; já o empregado terceirizado visa obter vínculo direto com a tomadora dos serviços, recebendo integralmente o fruto de seu trabalho mas sem ter prestado concurso público; e por fim, o interesse da “massa trabalhadora” em obter emprego, pois a locação de mão de obra exclui a oportunidade daqueles que poderiam ser contratados mediante aprovação em concurso. Quanto à “mutação dos direitos difusos”, o mesmo exemplo da terceirização serve para ilustrar sua incidência no Direito do Trabalho. Devido à revisão da Súmula n. 256 do TST, que editou a Súmula n. 331 em substituição àquela, ampliou-se o conceito de administração pública passível de adotar contratação indireta de serviços de apoio⁽⁴¹⁾.

Assim, tal possibilidade, que na vigência da Constituição de 1967, estava limitada à administração direta e autárquica (Lei n. 5.645/70, arts. 1º e 3º, parágrafo único), por exigência do art. 37, II, da Constituição de 1988, se estendeu às empresas públicas e sociedades de economia mista, por aplicação analógica da legislação que admitia a contratação indireta de serviços de limpeza e assemelhados. Consequência desta “mutação”, foi o Termo de Compromisso firmado pelo Banco do Brasil perante o Ministério Público do Trabalho, no Inquérito Civil MPT n. 08130-000334/93, que teve de

(40) MANCUSO. *Op. cit.*, p. 3.

(41) Item II, da Súmula n. 331/TST.

ser alterado, excluindo-se a exigência de abertura de concurso público para certas atividades de apoio, a fim de adequar o Compromisso ao novo verbete sumulado pelo TST. Por esta razão, verifica-se que é efêmera a duração do interesse difuso daí decorrente, pois ele deve ser tutelado imediatamente, antes que se altere a situação de fato que o originou. Assim, se não exercidos a tempo, os interesses difusos modificam-se, acompanhando a transformação da situação fática que os ensejou. Tomemos, como exemplo, o fato de ser construído um “assentamento” para pessoas carentes em uma zona de proteção ambiental. Destruída a natureza, os interesses difusos originários, de cunho ecológico, serão substituídos, no sentido de visarem, por exemplo, melhores condições de vida aos futuros moradores do lugar. Passado o momento, alterou-se a situação fática e, conseqüentemente, os interesses difusos por ela ensejados. A esta característica de mutabilidade dos interesses difusos, atrela-se a conseqüência da impossibilidade de reparar-se a lesão integralmente, isto é, “em espécie”, pois muitas vezes, quando lesionados esses interesses, assim fugazes, o ressarcimento pecuniário se mostra inadequado. Daí o porquê do novo papel dos julgadores nas ações que envolvem interesses metaindividuais, no sentido de procurar, em primeiro lugar, a justiça e a equidade na solução do caso concreto, do que simplesmente a aplicação fria do texto legal.

Ademais, é conseqüência desse caráter mutável dos interesses difusos o fato de não apresentarem vocação para serem totalmente tutelados em sede legislativa. Muito embora os interesses difusos não tenham vocação para serem restringidos a hipóteses taxativamente previstas em lei, forte, ainda, é a corrente que entende não ser possível a tutela dos interesses difusos enquanto não forem objeto de norma expressa de Direito Substantivo. Arnoldo Wald argumenta neste sentido, concluindo que a regulamentação da ação civil pública não é “autoalimentável”, tratando-se de criação e consagração de um instrumento processual da ordem jurídica, “na qual o adjetivo, por mais importante que seja, não pode prescindir do substantivo”⁽⁴²⁾.

Também na mesma posição, o pronunciamento do então Procurador-Geral, e hoje Ministro do Supremo, Sepúlveda Pertence: “Não basta o equipamento processual para viabilizar a proteção daqueles interesses sociais que, sem lei que os converta em direitos coletivos, o juiz entenda mercedores da proteção, ou, o que é pior, contra lei que os proteja em determinada medida”⁽⁴³⁾.

(42) MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular e ação civil pública*. Atualizado por Arnoldo Wald. São Paulo: RT, 1993. p. 149.

(43) *Conflito de Atribuição*, n. 35 (RT 690/184).

Ora, também concordamos que há limites na prestação da tutela jurisdicional, mas apenas no sentido de não permitir ao juiz prestar tutela em contrário da autorizada por lei. Realmente, a função do ato jurisdicional não é inovativa, mas é evolutiva, no sentido de interpretar as normas existentes de maneira a adaptá-las às transformações da sociedade. Marcus Orione⁽⁴⁴⁾ nos fala da necessidade de uma “deformalização procedimental”, em face das mudanças operadas pela sociedade de massa, que possibilitou o advento da “tutela jurisdicional coletiva”, fruto da insuficiência da noção limitada de direito subjetivo e fruto da evolução para a ordem jurídica do bem-estar social. Assim, tal “deformalização” consistiria na mudança de conceitos básicos do Direito Processual (como os de ação, jurisdição e escopo do processo) no sentido de torná-lo um instrumento de “participação política”, despidendo-se de excessos de formalismo, a fim de agilizar a solução dos conflitos coletivos. José Eduardo Faria conclui que “novos conflitos exigem novos instrumentos jurídicos e novos procedimentos judiciais para poderem ser canalizados, filtrados e decididos no âmbito das instituições formais do Estado, o que transforma o judiciário num *locus* político privilegiado como atena de luta, confronto e negociação de interesses. A questão a que me refiro diz respeito à cultura profissional, à sensibilidade social e à percepção política da magistratura — enfim, ao alcance e ao grau de ‘atualização’, ‘desalienação’ e ‘consciência’ de seu saber”⁽⁴⁵⁾.

A base material dos direitos difusos a serem tutelados através de ação civil pública se encontra na própria Constituição Federal que, por exemplo, não traz referência expressa à tutela dos consumidores, mas isso pode ser inferido a partir do art. 160, que dispõe sobre a “Ordem Econômica e Social”, prescrevendo em seu inciso V a “repressão ao abuso do poder econômico”⁽⁴⁶⁾.

Assim, dentre os vários interesses difusos cuja tutela é prevista expressamente a nível constitucional, temos: assistência à maternidade, infância e adolescência (art. 203, I e II); ensino primário gratuito (art. 208, I); proteção ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 216 e § 1º); a propriedade como função social (art. 170, III); interdição de discriminações sociais (art. 5º, I e XII); proteção à liberdade de iniciativa (art. 170, IV e parágrafo único); proteção à força-trabalho (art. 170, VIII e parágrafo único),

(44) CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *As ações coletivas e o direito do trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 11.

(45) FARIA, José Eduardo. A magistratura em face dos conflitos coletivos. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, 31/140.

(46) MANCUSO. *Op. cit.*, p. 85.

entre outros. Em relação ao Direito do Trabalho, a tutela jurisdicional é ainda mais ampla, de acordo com a Constituição Federal, art. 114, § 2º, dada a abrangência de seu caráter normativo. Não permitir que interesses difusos existentes no plano fático, e latentes na sociedade, sejam objeto de tutela jurisdicional, enquanto não consagrados expressamente em lei, é abrir uma brecha para que estes conflitos sejam solucionados por meios bem menos pacíficos, causando, a médio prazo, uma grande insatisfação social, além da descrença na eficácia dos instrumentos estatais de resolução de conflitos. O Judiciário não pode se omitir, ou permanecer temeroso diante da amplitude oferecida pela ação civil pública na solução dos conflitos plurissubjetivos, até porque, a ele cabe zelar para que um instrumento desta grandeza não seja deturpado em seus objetivos.

Quando se fala em adaptação da norma jurídica posta e dos próprios aplicadores do direito às novas necessidades geradas pela sociedade de massa e pela defesa dos direitos coletivos e difusos, convém falar-se não só da flexibilização procedimental, mas também da flexibilização do direito do trabalho (direito material), como forma de possibilitar uma proteção mais eficaz deste direito. A flexibilização do direito do trabalho se apresentaria como forma de proteger o interesse maior da manutenção do emprego, admitindo-se, para tanto, a adoção de condições menos vantajosas que as já estabelecidas, ou seja, a quebra da rigidez do Princípio das Garantias Mínimas, que rege o direito do trabalho (art. 468, CLT).

Tal flexibilização se justifica excepcionalmente, em momentos de crise da economia, que atinjam duramente determinadas empresas ou setores produtivos (como ocorre hoje com as montadoras de automóveis) e fixada através de acordo ou convenção coletiva, ou seja, mediante representação sindical em negociação.

Trata-se, como afirmou Ives Gandra Martins Filho, de uma “adaptação do direito à realidade”, cuja abertura no sistema brasileiro se deu pela norma do art. 503 da CLT, e cuja finalidade é “preservar o bem maior do emprego”⁽⁴⁷⁾.

A Constituição Federal (art. 7º, VI) abre a possibilidade de flexibilização do princípio da irredutibilidade salarial, desde que a redução seja estabelecida por convenção ou acordo coletivo, o mesmo ocorrendo com a jornada de trabalho (CF, 7º, XIII). “Nesse contexto, a flexibilização representa a parcela de contribuição da classe trabalhadora, no sentido de admitir a alteração

(47) MARTINS FILHO, Ives Gandra. Heterodoxia: flexibilização e direito alternativo, *Jornal do IV Congresso de Direito Coletivo do Trabalho*, São Paulo: LTr, p. 51-54, 1991.

das condições de trabalho, ainda que menos benéficas, para atender ao fim maior da preservação do empreendimento produtivo, nos momentos de crise econômica ou de mudança nas circunstâncias reais de trabalho, por força do desenvolvimento tecnológico⁽⁴⁸⁾. Camargo Mancuso esclarece que os interesses difusos apresentam “uma estrutura peculiaríssima, dado que como eles não têm seus contornos definidos numa norma (como os direitos subjetivos), nem estão aglutinados em grupos bem definidos (como os interesses coletivos), resulta que sua existência não é afetada, nem alterada, pelo fato de virem a ser exercitados ou não. Por exemplo, os debates e controvérsias em torno dos interesses concernentes à “qualidade de vida” continuarão a existir sempre, independentemente do sucesso, fracasso e do número de ações judiciais propostas a esse respeito; isso é, devido ao fato de que o objeto mesmo é fluido, esparso por um número indeterminado de sujeitos, e por isso, não se esgota nem se extingue em razão de ser exercido por alguns desses sujeitos⁽⁴⁹⁾. Pelo fato de ser difuso, esse interesse tende a se “repetir”, podendo vir a se apresentar, em sequência, a outros grupos sociais ou, até, aos mesmos que os exercitaram anteriormente. Os interesses coletivos (*stricto sensu*), se encontram num estágio mais maduro que os interesses difusos, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, pois atingiram segundo Camargo Mancuso “um grau de agregação e organização necessário à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos⁽⁵⁰⁾”.

Os interesses difusos, dada a sua amplitude objetiva, e dispersão dentro da sociedade, representam, ainda, terreno pouco explorado pela doutrina e pela jurisprudência. As leis referentes a estes interesses são bastante recentes, sendo que somente a partir da CF/88, art. 129, III, e da feitura do Código do Consumidor (Lei n. 8.078/90), consagrou-se a possibilidade de defesa a “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, acrescentando o inciso IV ao art. 1º da Lei n. 7.347/85. Isto porque, os interesses difusos podem ser revelados por numerosos fatores e contingências sociais. Assim, eles surgem sempre que os interesses envolvidos são “de massa”, pertencentes a um número vasto de sujeitos. Por exemplo: serviços públicos, controle ambiental, consumo, direitos humanos, inflação, política econômica etc. Embora alguns desses interesses estejam implícitos ou explícitos no texto da Constituição, a sua tutela é sempre cabível, pois não depende da inclusão dos mesmos em um texto normativo, mas da sua relevância social.

(48) MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Op. cit.*, p. 54.

(49) MANCUSO, Camargo. *Interesses difusos*. 2. ed. São Paulo: RT, 1991. p. 59.

(50) *Op. cit.*, p. 202.

2) DA DEFESA DOS INTERESSES COLETIVOS, DIFUSOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Os interesses plurissubjetivos sempre existiram. Entretanto, o individualismo prevalecente fez com que os sistemas jurídicos fossem estruturados para a tutela do indivíduo (identidade entre postulante e pessoa favorecida pelo direito). Assim, somente os interesses considerados relevantes, e que pudessem afetar um titular específico, poderiam passar à categoria de “direitos subjetivos”, ou seja, eram inseridos no direito positivo. Foi, portanto, essa visão individualista que fez com que muitos interesses passassem despercebidos, posto que, não eram viáveis de apropriação individual. Chegou-se mesmo a afirmar que “se um interesse concerne a todos, não pertine a ninguém, e assim não é tutelável”⁽⁵¹⁾.

A concepção individualista, porém, está gradativamente cedendo espaço a uma visão mais abrangente dos interesses, e nos últimos anos, muitas foram as criações legislativas no sentido de dar instrumento para a defesa dos interesses “coletivos” e “difusos”, bem como para a defesa coletiva dos direitos individuais “homogêneos”. No Brasil, a Lei n. 4.717/65 (Ação Popular); a Lei n. 7.347/85 (Ação Civil Pública); a Constituição Federal de 1988 (que alargou o âmbito da Ação Popular, criou o Mandado de Segurança Coletivo e legitimou o Ministério Público para promover a defesa de quaisquer interesses difusos e coletivos); e, mais recentemente, a Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) que possibilitou, entre outras coisas, a defesa coletiva de direitos individuais homogêneos (Ação Civil Coletiva).

Ação Civil Pública se apresenta como o instrumento processual mais abrangente da defesa dos interesses difusos e coletivos. Ela foi introduzida pela Lei n. 7.347/85 que, a princípio, incluiu em seu âmbito de proteção à defesa do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio cultural. Posteriormente, com a CF/88, art. 129, III, e, especialmente, com a inclusão do inciso IV ao art. 1º da Lei, em razão do art. 110 da Lei n. 8.078/90, passou-se a admitir a defesa, em juízo de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”. Quando a LACP, em seu art. 1º, II, refere-se à defesa do consumidor, não é possível a defesa individual, isto é, de consumidor determinado — esta regida pela Lei n. 8.078/90 — mas sim, de lesão que atinja uma coletividade ou um número indeterminado de pessoas. Seguiram-se à Lei de Ação Civil Pública as Leis ns. 7.853/89 (defesa dos direitos difusos e coletivos referentes a

(51) CAPPELLETTI, Mauro *apud* MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses...*, p. 138.

pessoas portadoras de deficiência); a 7.913/89 (defesa do investidor do mercado de valores mobiliários); a 8.069/90 (tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos das crianças e adolescentes) e, finalmente, o CDC (Lei n. 8.078/90). Ocorre que, apesar de algumas destas leis serem específicas, inexistem, no sistema da Ação Civil Pública, taxatividades para a defesa dos interesses difusos e coletivos. Além dos interesses especificados nas leis, qualquer outro interesse, considerado difuso ou coletivo, pode ser defendido em juízo pelo Ministério Público ou por qualquer dos demais legitimados do art. 5º da Lei n. 7.347/85. Os interesses individuais homogêneos, que vieram a ser conceituados na Lei n. 8.078/90, também por ela foram tutelados, através da Ação Civil Coletiva. De acordo com o art. 91 do CDC, a ação coletiva é de responsabilidade por danos “individualmente sofridos” e, “em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados”.

A sentença, nestes casos, só pode ter natureza condenatória, sendo que o titular do direito material tem a seu favor a possibilidade de se submeter ou não à ação coletiva, de executar ou não a sentença genérica, no prazo de um ano (Ação de Cumprimento), ou defender individualmente o direito do qual é titular. A ação individual pode ter curso independentemente da ação coletiva superveniente, e se não houver pedido, do autor, de suspensão da ação individual, esta não sofre nenhum efeito do resultado da ação coletiva. Entre a ação coletiva e a ação individual não existe litispendência, isto porque, embora haja identidade entre as partes (a individual está contida na coletiva) e a causa de pedir, o pedido é diverso: na ação coletiva há um pedido genérico, que exige posterior ação de cumprimento, e na ação individual o pedido é de conteúdo específico. Inobstante, de acordo com o art. 103 do CPC, as ações coletivas e individuais devem ser processadas em conjunto perante o juízo da ação coletiva, em função da conexão.

Em relação aos limites da coisa julgada da sentença proferida em ação coletiva, os mesmos são próprios de uma condenação genérica, isto é, referem-se apenas à certificação de que a obrigação do réu existe, não atingindo a individualização dos credores, que é objeto da ação de cumprimento. De acordo com o art. 103, III, da Lei n. 8.078/90, a sentença na ação coletiva terá eficácia de coisa julgada “*erga omnes*, apenas em caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores”. Mas, a lei estabelece duas exceções a esta regra: mesmo no caso de improcedência, haverá coisa julgada em relação àqueles que intervierem como litisconsortes (§ 2º, art. 103, CDC); e não haverá coisa julgada, mesmo em caso de procedência, em relação àqueles que optarem por continuar com suas ações individuais paralelas à ação coletiva (art. 104, CDC).

3) DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA — CARACTERÍSTICAS

A) Legitimação ativa

Em tese, como se trata de interesses difusos, o ideal seria que a legitimidade também fosse difusa, isto é, aberta a todos os interessados. Mas, ao contrário do que ocorre, por exemplo, no direito norte-americano, com as *class actions*, no nosso direito, excetuando-se a ação popular, não é permitido ao indivíduo a defesa em juízo de interesses coletivos ou difusos. A respeito da ação popular, registra-se em vários países civilizados o seu uso tendente a permitir a legitimação difusa, ou seja, o controle jurisdicional dos interesses difusos através da iniciativa de qualquer um do povo. De acordo com Camargo Mancuso: “A adoção do modelo da ação popular como instrumento para tutela dos interesses difusos, se por um lado, serve à nobre causa da participação popular, através da justiça, apresenta, porém, alguns inconvenientes reconhecidos pela doutrina”.

Em primeiro lugar, ela se apresenta como “faca de dois gumes”, porque, se não for contida em certos limites, poderá ser utilizada para fins de retaliação, ou por espírito de emulação, onde a alegada proteção do interesse público aparecerá como “fachada”, mal disfarçando interesses egoísticos ou de grupos. Em segundo lugar, há o risco de a ação vir a ser intencionalmente mal proposta, justamente para se obter uma sentença de improcedência, e, assim, jogar-se uma pá de cal sobre o assunto. Finalmente, é possível que esse tipo de ação, ao invés de configurar uma colaboração, acabe por ser fator de perturbação da boa ordem dos serviços, quando não é ajuizada por motivos sérios e relevantes”⁽⁵²⁾.

Na sistemática da ação popular no Brasil, o legislador soube tomar cautelas no sentido de desestimular a propositura de ações destituídas de seriedade (cf. Lei n. 4.717/65, arts. 7º e 9º). Ademais, a Ação Popular no nosso sistema apresenta certas deficiências como instrumento de tutela dos interesses difusos: primeiro porque ela é direcionada ao controle dos atos do Poder Público (art. 1º, da Lei n. 4.717/65), ela só abrangerá conflitos metaindividuais quando estes envolvam, reflexa ou indiretamente, um ato ou omissão da Autoridade, suscetível de ser guerreado por esta ação (ficariam excluídos de seu âmbito de incidência os conflitos puramente metaindividuais, envolvendo tão somente grupos ou categorias portadoras

(52) *Op. cit.*, p. 140.

de interesses difusos e antagônicos). Por outro lado, é restrita a *legitimatio ad causam* ao cidadão eleitor (Lei n. 4.717/65, art. 1º e § 3º; Súmula n. 365 do STF), não podendo interpô-la as pessoas jurídicas e, conseqüentemente, os “grupos ocasionais”⁽⁵³⁾.

Logo, através dela o cidadão visa defender, especificamente, o direito difuso a uma administração honesta e eficiente da coisa pública. As chamadas *class actions*, do direito norte-americano, são um bom exemplo da denominada “legitimação por categoria”. Nelas, aparece a figura de uma espécie de “autor popular”, operando-se nestas ações a derrogação do princípio que inspirou o litisconsórcio necessário, pois permite a presença em juízo de apenas um representante da categoria social afetada (por exemplo, alguém que se pretenda “representante ideológico” dos usuários dos serviços de táxi); nestes casos, a legitimação para agir não pode ser buscada na coincidência entre titularidade do direito material e o autor da ação, mas sim por um critério objetivo, que é o de saber se existe uma representação adequada, isto é, se a “parte ideológica” presente em juízo reúne as condições que a qualificam para representar a *class*. É o juiz quem verifica a idoneidade dessa representação, e se realmente há o cabimento da *class action*. Esta definição do juiz, no sistema norte-americano, é importante posto que, em caso positivo, a sentença proferida nesta ação projetará efeitos *erga omnes* para todos os integrantes da categoria. Assim, existe um núcleo comum entre as *class actions*, do direito americano, e a nossa ação popular. Em tema de legitimação para agir, o modelo norte-americano permite que uma pessoa se apresente como “representante ideológico” de toda uma categoria social, enquanto que na ação popular brasileira o autor não é um “representante”, mas sim exerce o seu direito público subjetivo a um governo honesto. Porém, a legitimação em ambas ações, que visam a tutela de interesses superindividuais, é do tipo ordinário, pois quando o indivíduo age individualmente na tutela de interesses gerais, ele também defende a sua “cota parte” destes interesses; e, mesmo quando a tutela dos interesses metaindividuais é feita através de grupos legalmente constituídos, a legitimação também é ordinária, na medida em que sustentam em nome próprio, certas massas de interesses para o quê a lei os considerou idôneos⁽⁵⁴⁾.

Neste ponto, o que pode variar são os critérios de legitimação: ou os grupos são indicados nominalmente (v. g., Lei n. 7.347/85, art. 5º); ou então, devem fazer prova, no caso concreto, de que possuem uma “representatividade adequada” (v. g., *class actions*).

(53) MANCUSO. *Op. cit.*, p. 192.

(54) MANCUSO, Camargo. *Op. cit.*, p. 153.

O art. 5º da Lei n. 7.347/85 estabelece os legitimados à propositura da ACP, nos seguintes termos: “Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que: I — esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil; II — inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.

A doutrina tem entendido que, em se tratando do Ministério Público, o interesse de agir já estaria presumido, pois decorreria do próprio ordenamento jurídico que coloca a propositura dessas ações para a defesa dos interesses indisponíveis da sociedade como sua função institucional. Mas, embora se presumam o interesse e a legitimidade do Ministério Público nestes casos, o mesmo não ocorre com os demais legitimados, cujo interesse específico e a legitimidade devem ser demonstrados em cada caso, na defesa de determinado bem sob ameaça de agressão, ou que esteja sendo violado. Segundo Hugo Nigro Mazzilli, a defesa do interesse difuso pela União, pelo Estado ou pelo Município tem de ser compatível com o interesse específico de cada uma dessas pessoas jurídicas. Assim, por exemplo, qual interesse teria o Município do Rio de Janeiro para propor uma ação para proteger um interesse ecológico de uma cidade do Rio Grande do Norte? Do mesmo modo, qual interesse teria o sindicato dos metalúrgicos para defender médicos expostos a um ambiente de trabalho em más condições? Especificamente em relação às associações, o interesse processual está diretamente relacionado à coincidência entre seus fins institucionais (Lei n. 7.347/85, art. 5º, II) e o interesse difuso questionado⁽⁵⁵⁾.

A propósito da atuação do Ministério Público nas Ações Civis Públicas, Hely Lopes Meirelles reconhece que o *Parquet* “está em melhor posição para o ajuizamento dessa ação, por sua independência institucional e atribuições funcionais”⁽⁵⁶⁾.

Mas, cabe salientar que o interesse de agir para o MP, nas Ações Civis Públicas, não é de natureza diversa daquele referente aos demais colegitimados. Cuida-se, como já foi dito antes, de legitimação “concorrente e disjuntiva”. Assim, cabe ressaltar que, no caso da Ação Civil Pública, pode

(55) MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: RT, 1992. p. 102.

(56) MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular e ação civil pública*. Atualizado por Arnaldo Wald. São Paulo: RT, 1993.

o Ministério Público, ao final do Inquérito Civil, “se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da Ação Civil” (Lei n. 7.347/85, arts. 8º, §§ 1º e 9º); e isso, independentemente da convicção dos demais colegitimados, que poderão decidir pela propositura da ação, hipótese em que o *Parquet* “atuará obrigatoriamente como fiscal da lei” (art. 5º, § 1º).

O inciso II do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor, além de incluir a legitimação do Distrito Federal, que a lei da ACP omitia, inexplicavelmente, também introduziu o § 5º, no qual possibilitou o litisconsórcio facultativo entre os “Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados”. De todos os legitimados ativos, a experiência tratou de demonstrar que, desde a instituição da lei, das inúmeras ações civis públicas movidas, praticamente todas foram por iniciativa do Ministério Público. E, em razão de suas funções institucionais, de zelo pela observância das leis e da Constituição, bem como da defesa dos interesses indisponíveis da sociedade, o Ministério Público é figura essencial na defesa dos interesses difusos e coletivos, devendo, de acordo com o § 1º do art. 5º da Lei n. 7.347/85, se não atuar como parte, intervir como *custos legis*, presumindo à lei o seu interesse de agir.

No tocante à legitimidade para a propositura das Ações Civis Públicas Trabalhistas, na defesa de interesses coletivos, a mesma é assegurada de forma concorrente ao Ministério Público do Trabalho e aos sindicatos (CF, arts. 8º, III, e 129, § 1º; Lei n. 7.347/85, art. 5º, I e II; LC n. 75/93, art. 83, III). Porém, a defesa, de tais interesses por parte do Ministério Público se dá de forma muito mais abrangente, pois enquanto os sindicatos defendem os trabalhadores (CF, art. 8º, III), o Ministério Público defende a própria Ordem Jurídica protetora dos interesses coletivos dos trabalhadores (CF, art. 127).

Ademais, a defesa destes interesses pelo Ministério Público é mais eficiente, tendo em vista que os sindicatos não podem instaurar inquérito civil objetivando a coleta de subsídios para instruir a futura Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85, art. 8º, § 1º; LC n. 75/93, art. 84, II e CF, art. 129, III). Assim, muito embora os sindicatos também tenham legitimidade para a propositura das Ações Civis Públicas Trabalhistas, para a defesa de interesses coletivos, eles têm preferido usar a prerrogativa, constante do art. 6º da Lei n. 7.347/85, de oferecerem denúncia perante o Ministério Público do Trabalho. Em relação aos interesses difusos, no entretanto, há impossibilidade de determinação dos afetados pelo ato lesivo, dado que é um interesse de toda a sociedade, e cabe ao Ministério Público, essencialmente, a sua defesa, não se podendo falar, no caso, de legitimidade concorrente dos sindicatos, pois a defesa de trabalhadores não filiados ultrapassa o seu âmbito de atuação. Quanto aos demais legitimados, entretanto, o interesse deve ser demonstrado

concretamente, inclusive no que se refere às pessoas jurídicas de direito público interno. O sistema estabelecido pela LACP foi o de legitimação ativa “concorrente e disjuntiva”, pois cada um dos colegitimados pode propor a ação, litisconsoando-se com outros ou fazendo-o isoladamente.

Cabe lembrar, por outro lado, que o próprio lesado continua a poder propor sua ação, seja de forma individual, seja coletivamente, visando a obter a reparação dos danos sofridos pessoalmente. Nestes casos, o objetivo não será a reparação do dano total ou difuso, mas apenas os interesses da categoria representada coletivamente. Afinal, nenhuma lei poderia excluir o direito de acesso dos lesados ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF).

B) Litispendência

Com o sistema de legitimação ativa “concorrente mas disjuntiva” da defesa dos interesses difusos e coletivos, que não exclui, ainda, a possibilidade dos lesados proporem suas ações individuais, questiona-se a possibilidade de ocorrer a litispendência entre tais demandas.

A Lei n. 8.078/90 adverte (art. 81, parágrafo único, I e II e art. 104) que não haverá litispendência entre ações individuais e ações coletivas para a defesa de interesses difusos e coletivos. Hugo Nigro Mazzilli argumenta que pode-se extrair conclusão, a *contrario sensu*, do art. 104, CDC, de que haverá litispendência, no entanto, entre ação individual e ação coletiva para a defesa de direitos individuais homogêneos. Mas, “só se poderá falar em litispendência, porém, se na ação individual o lesado estiver postulando a reparação daquilo que seu dano tem de comum com o de outros lesados (por exemplo, num caso de defeito de uma peça produzida em série, será comum o custo da substituição da peça); contudo, pelo prejuízo diferenciado que na ação individual esteja postulando o lesado (por exemplo, lucros cessantes, prejuízos indiretos decorrentes da aquisição etc.), não se pode falar em litispendência entre a ação coletiva e a individual, porque o objeto é diverso”⁽⁵⁷⁾.

A possibilidade real de litispendência, em relação à ação civil pública, ocorre quando ação popular é ajuizada com a mesma causa de pedir e com o mesmo pedido daquela.

(57) *Op. cit.*, p. 93.

C) Competência

De acordo com o art. 2º da Lei n. 7.347/85, “as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. A referência à competência funcional parece estar mal colocada, pois deve ser compreendida como se referisse à competência absoluta. A lei estabeleceu o foro do local do dano, e não o do lugar do ato ou fato, provavelmente com o intuito de facilitar o ajuizamento da ação e a coleta da prova, posto que o julgamento deve ser realizado pelo juízo que mais intimidade tenha tido com o dano. A lei deu à competência a natureza absoluta, não permitindo a eleição de foro ou a sua derrogação consequente da não apresentação de exceção declinatória. Segundo a exposição de motivos da Lei n. 7.347/85, “este critério convém ao interesse público existente naquelas causas”.

O STJ já se pronunciou, no sentido de que não há conexão entre ações civis públicas intentadas para o mesmo fim. Logo, existe a possibilidade de decisões diferentes nos vários Estados, e tais decisões podem ser revistas e unificadas pelo STJ, em função dos recursos apropriados. Assim, a Lei de Ação Civil Pública e o Código do Consumidor não ampliaram a jurisdição do juiz, sendo legítima a convivência de decisões divergentes por juízes competentes, antes de sua unificação.

D) Coisa julgada

Outra questão referente às ações coletivas envolve o limite subjetivo da sentença, isto é, sobre quem os efeitos desta devem recair. Ada Pellegrini Grinover justifica a posição adotada pelo legislador (Lei n. 8.078/90, art. 103 c/c art. 117), consagrando a extensão subjetiva do julgado *secundum eventum litis*. O fato é que, de acordo com a autora, a extensão da coisa julgada a quem não foi parte, pessoalmente, no processo não podia ser resolvida pela fórmula norte-americana da *adequacy of representation*, na qual o juiz analisa, caso a caso, se o autor coletivo é um representante idôneo dos interesses metaindividuais, além do que, se a defesa dos interesses lesados está sendo feita com os cuidados necessários. Ademais, o “adequadamente representado”, que não é propriamente terceiro, pode, por este sistema, pedir sua exclusão do processo, caso não deseje se submeter à coisa julgada. Mas, se, oportunamente, não se manifestar quanto à exclusão, sujeita-se à coisa julgada, mesmo que desfavorável⁽⁵⁸⁾.

(58) *Conflito de Competência* n. 971, Ementário do STJ, ano 2, jan./abr. 1992.

Ocorre que o legislador brasileiro entendeu não ser adequado transpor o sistema das *class actions* para a nossa realidade, e o fez baseado nos seguintes fundamentos: “A deficiência de informação completa e correta, a ausência de conscientização de enorme parcela da sociedade, o desconhecimento dos canais de acesso à justiça, a distância existente entre o povo e o Poder Judiciário, tudo a constituir gravíssimos entraves para a intervenção de terceiros, individualmente interessados, nos processos coletivos, e mais ainda para seu comparecimento a juízo visando à exclusão da futura coisa julgada”⁽⁵⁹⁾.

Tudo isto fez com que o nosso legislador deixasse de lado o controle judicial da representatividade adequada (das *class actions*) e adotasse o critério legal da pré-constituição e finalidade compatível das associações legitimadas à propositura da ação (Lei n. 7.347/85, art. 5º). A adoção da coisa julgada *secundum eventum litis* teve por objetivo resolver o problema da má propositura da ação coletiva. Não se trata, na verdade, de uma novidade absoluta do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90, art. 103). Tanto a Lei de Ação Popular (Lei n. 4.717/65), quanto a LACP (Lei n. 7.347/85) mitigaram os efeitos da coisa julgada quando determinaram a possibilidade do ajuizamento de ação idêntica àquela cujo pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas. Deste modo, o Código de Defesa do Consumidor adotou o sistema da extensão da coisa julgada a terceiros que não participaram do processo, somente para beneficiá-los (coisa julgada *secundum eventum litis* ou extensão subjetiva da coisa julgada *in utilibus*). Assim, de acordo com o art. 103 da Lei n. 8.078/90, são as seguintes as regras da extensão *in utilibus*, da coisa julgada: a) Quando a Ação Civil Pública versar sobre interesses difusos — se o pedido é procedente, a sentença terá efeito *erga omnes*, no sentido de impedir o ajuizamento de nova ação coletiva pelos mesmos fundamentos. Entretanto, nada impede o ajuizamento de ações individuais, com base nos mesmos fundamentos, pelos titulares de interesses particulares afetados. Conforme vimos, se o pedido é rejeitado por insuficiência de provas, não há coisa julgada material.

b) Quando a Ação Civil Pública tratar de interesses coletivos — tal caso difere do anterior em razão apenas da natureza dos interesses coletivos. Logo, havendo sentença favorável, seus efeitos dever-se-ão restringir aos membros do “grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”. Nestas hipóteses ocorre a eficácia *ultra partes* da sentença. Cabe lembrar que não existe,

(59) GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 569.

conforme ressaltou o art. 104 do Código do Consumidor, litispendência entre a ação individual e a ação coletiva. Entretanto, se o autor individual não tiver requerido a suspensão do pleito individual nos 30 dias seguintes à sua ciência do ajuizamento da ação coletiva, ocorrerá exceção ao princípio geral do aproveitamento da coisa julgada favorável, assumindo, desta maneira, o autor individual o risco de um resultado negativo. Mas, julgado improcedente o pedido da ação coletiva, o autor do processo individual requererá o prosseguimento deste, podendo, ainda, vir a ter acolhida a sua demanda individual. Assim, embora a decisão faça coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes*, o prejudicado, de acordo com o art. 5º, XXXV, CF, poderá sempre demandar pela lesão, diferenciada e individualmente considerada, por ele sofrida.

4) AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA JUSTIÇA DO TRABALHO

A) Competência da Justiça do Trabalho

O veto presidencial ao inciso IV do art. 1º, da Lei n. 7.347/85, cujo projeto aprovado pelo Congresso permitia a utilização da Ação Civil Pública para a defesa de “outros interesses difusos e coletivos”, restringiu a aplicação desta ação a um instrumento processual de responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao patrimônio artístico, histórico, paisagístico, estético e direitos do consumidor, acabou impedindo, durante algum tempo, a sua utilização em relação aos interesses coletivos e difusos de natureza trabalhista. Entretanto, a partir da Constituição Federal de 1988 (art. 129, III), e da edição da Lei n. 8.078/90 (art. 110), o inciso IV, do art. 1º da Lei n. 7.347/85, vetado anteriormente, foi totalmente restituído, possibilitando o ajuizamento da Ação Civil Pública para a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo, incluindo, obviamente, os de natureza trabalhista.

De acordo com o art. 114 da Constituição Federal, à Justiça do Trabalho compete conciliar e julgar não só as questões oriundas das relações de emprego, mas também, “na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho”. Neste sentido, encontram-se os trabalhadores temporários (Lei n. 6.019, de 1974) e os empreiteiros operários ou artífices (CLT, art. 652, III, a), bem como os avulsos e eventuais. Deste modo, a Constituição Federal ampliou a competência da Justiça do Trabalho, que a Carta anterior (art. 142, CF/69) restringia à conciliação e julgamento de dissídios entre empregadores e empregados. Assim concluiu o mestre Ives Gandra Martins Filho: “Se a intenção do Constituinte foi abranger não apenas os empregados, mas também os demais trabalhadores (avulsos,

temporários, eventuais), atingiu também outros objetivos dentro do princípio hermenêutico de que “a lei é mais inteligente do que o legislador”: Trabalhador, utilizando a terminologia aristotélica, não é somente o emprego *in acto*, mas também o emprego *in potentia*, ou seja, o empregável⁽⁶⁰⁾.

Ora, desta forma ficou garantida a competência ampla da Justiça do Trabalho para apreciar as Ações Cíveis Públicas objetivando defender os interesses coletivos e difusos da “massa trabalhadora”, inclusive os interesses difusos da parte desta massa que se encontra desempregada. Caso contrário, teríamos dispositivo constitucional que assegura direito ao trabalhador (CF, art. 7º, XXX), sem possibilidade de defesa, posto que, se o trabalhador é discriminado na contratação, ele não chegou a ser empregado.

Quanto à competência hierárquica da Justiça do Trabalho na apreciação das Ações Cíveis Públicas trabalhistas (que são espécie de ação coletiva), é necessária a adequação da Lei n. 7.347/85 às normas de Direito Processual do Trabalho, que impõem a apreciação dos interesses coletivos (*lato sensu*) originariamente aos Tribunais Laborais: aos Tribunais Regionais do Trabalho, no caso de lesões de âmbito regional ou local (CLT, art. 677), ou do Tribunal Superior do Trabalho, no caso de lesões que excedam a jurisdição dos Tribunais Regionais (CLT, art. 702, b).

Tal posicionamento ainda não é pacífico, posto que há os que entendem incidir a regra de competência contida no art. 93, II, da Lei n. 8.078/90 (revigorado pelo art. 117, que acresceu à Lei n. 7.347/85 o art. 21), o qual prevê ser competente a justiça local, no foro da capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional⁽⁶¹⁾.

Os partidários deste posicionamento arredam o argumento de que a competência seja originária do Egrégio TRT, por ser a Ação Cível Pública inconfundível com o dissídio coletivo.

B) O Ministério Público do Trabalho e a Ação Cível Pública Trabalhista

No papel de guardião dos interesses sociais e individuais indisponíveis o Ministério Público atua de duas maneiras: como órgão agente, ajuizando ações cuja legitimidade lhe é conferida por lei (sendo a tônica de sua atuação a indisponibilidade dos interesses questionados); e como órgão interveniente (fiscal da lei), nos processos em que esteja presente o interesse público. Hoje não se discute mais a legitimidade do Ministério Público do Trabalho

(60) GRINOVER, Ada Pellegrini. *Op. cit.*, p. 572.

(61) MARTINS FILHO, Ives Gandra. Inquérito civil e ação cível pública no âmbito trabalhista. *Revista PRT/1ª Região*, n. 2, p. 42, out. 1993.

para a propositura de Ações Cíveis Públicas Trabalhistas (LC n. 75/93, arts. 6º, VII, d; 83, III e 84, II), mas sim os critérios e abrangência da sua atuação na defesa dos interesses metaindividuais.

Apesar da legitimidade natural dos sindicatos para defenderem em juízo os direitos coletivos ou individuais de categoria (CF, art. 8º, III), o ordenamento jurídico “armou” o Ministério Público com instrumentos e garantias que lhe facilitam a defesa dos interesses plurissubjetivos (v. g., o inquérito civil).

Assim, em meio à “intensa conflituosidade” que envolve a defesa dos interesses difusos e a complexidade dos direitos coletivos, tem o *Parquet* independência e imparcialidade para proteger os interesses do trabalhador, do empregador e da sociedade. Isto porque ele não defende apenas os interesses da categoria, mas sim toda a ordem jurídico-laboral, e que sempre representa um interesse público. Ademais, após a edição da Súmula n. 310 do TST, que restringiu o campo de atuação dos sindicatos, limitando as hipóteses de substituição processual dos trabalhadores aos casos previstos em lei (reajustes salariais — Lei n. 8.073/90; adicionais de insalubridade — CLT, art. 195, § 2º; e ação de cumprimento de sentença normativa — CLT, art. 872, parágrafo único), ampliou-se a atuação do Ministério Público do Trabalho.

Assim, o *parquet* pode postular de forma genérica, através da Ação Cível Pública, na defesa dos interesses coletivos de toda a categoria, sem a restrição imposta aos sindicatos. A atuação do Ministério Público na ação civil pública não é de forma alguma conflitante com a dos demais legitimados à propositura da ação, tanto que, a própria Lei n. 7.347/85 tratou de conferir-lhe prerrogativas que destacam sua função natural de guardião dos interesses da sociedade: a possibilidade de instaurar inquérito civil prévio, para a coleta de elementos; a necessidade de sua intervenção como fiscal da lei (quando não for o autor da ação) e seu papel essencial nas transações, isto é, nos “compromissos de ajustamento”, que tornam desnecessário o ajuizamento de ação.

Assim, foi por intermédio da ação civil pública trabalhista que o Ministério Público do Trabalho pôde se destacar como figura fundamental na defesa dos interesses coletivos e difusos de natureza laboral, e não como mero coadjuvante da atuação sindical. Entendemos que somente o Ministério Público do Trabalho tem legitimidade para defender os interesses difusos da parte desempregada da massa trabalhadora, pois os sindicatos só têm legitimidade nos casos de interesses coletivos. Isto, muito embora exista uma corrente que sustenta a não exclusividade da legitimidade do Ministério Público do Trabalho para o ajuizamento de Ação Cível Pública na defesa dos

interesses difusos trabalhistas. Em recente pesquisa, publicada na *Revista LTr* 58-12/1421, tal posição foi predominante entre os congressistas do 9º Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho e 8º Seminário de Direito Constitucional do Trabalho⁽⁶²⁾.

1. *Existem direitos difusos de natureza trabalhista?*

SIM	91,4%
NÃO	8,6%

2. *É oportuna a elaboração de uma lei definindo a matéria indicada no item anterior?*

SIM	82,7%
NÃO	17,3%

3. *A legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública na defesa dos interesses difusos é exclusiva do Ministério Público do Trabalho?*

SIM	34,1%
NÃO	65,9%

A prática, porém, tem apenas confirmado a aptidão natural do *parquet* para influir na modernização das relações processuais trabalhistas, na medida em que promove o ajustamento das relações de trabalho às novas conquistas sociais e permite a pacificação, administrativamente, de questões que envolvem um número indeterminável de indivíduos.

C) Dos direitos difusos trabalhistas

Ponto polêmico na questão do cabimento da Ação Civil Pública no Direito do Trabalho é a identificação dos direitos difusos de natureza eminentemente trabalhista, posto que o mais comum são os direitos coletivos. A compreensão da amplitude dos direitos difusos, e de suas características, está ocorrendo de forma gradativa. Trata-se de um campo

(62) Resultado da Pesquisa publicado na *Revista LTr*, ano 58, São Paulo, n. 12, dez. 1994, 3ª Comissão: Interesses Difusos na Justiça do Trabalho.

ainda pouco explorado, e cabe ressaltar que, no âmbito trabalhista, a defesa dos interesses difusos pelo Ministério Público do Trabalho não está, de forma alguma, obstada pelo fato do art. 83, III, da Lei Complementar n. 75/93, não os ter mencionado, posto que norma inferior não poderia restringir aquilo que foi amplamente concedido pela Constituição Federal, em seu art. 129, III, isto é, a legitimidade ativa do Ministério Público para a defesa de qualquer interesse difuso e coletivo.

No âmbito trabalhista, o traço principal que diferencia os interesses difusos dos interesses coletivos é o vínculo empregatício. Nos interesses coletivos ele se apresenta como liame jurídico que dá organicidade ao grupo atingido pela lesão; vínculo este que inexistente quando se trata de interesses difusos, cujos titulares estão diluídos na sociedade, e têm apenas uma situação de fato em comum.

Muito se tem discutido a respeito da fixação em lei dos interesses difusos trabalhistas, como forma de contornar a resistência daqueles que entendem como defensáveis, no âmbito das relações laborais, através de Ação Pública, apenas interesses coletivos. Na pesquisa, anteriormente mencionada⁽⁶³⁾, constante do anexo I deste, que foi realizada entre os participantes do 9º Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho e do 8º Seminário de Direito Constitucional do Trabalho, chegou-se à conclusão que, embora a maioria entendesse que há direitos difusos trabalhistas, tais direitos deveriam constar de texto legal. Ora, é característica dos interesses difusos a transição ou mutação no tempo e no espaço. Assim, eles não se apresentam jungidos a um vínculo jurídico básico, mas a situações de fato, e como elas, também são mutáveis, podendo desaparecer ou ressurgir, acompanhando a extinção ou renascimento das situações fáticas contingenciais, imprevisíveis. Prender tais interesses ao plano normativo é retirar-lhes a plasticidade e esgotar sua função inovadora da ordem jurídica.

Como consequência desse caráter fugaz dos interesses difusos, e de sua inaptidão aos meios comuns de ressarcimento, o que deve ser sempre aprimorado em sede normativa pelo Direito são os instrumentos processuais, a fim de preservar tais interesses antes mesmo que ocorra a lesão. Como exemplo temos a Instrução Normativa n. 1/93, editada pelo Procurador-Geral do Ministério Público do Trabalho, que estabeleceu detalhadamente o procedimento a ser adotado no inquérito civil de natureza trabalhista, incluindo, ainda, a regulamentação da composição administrativa do conflito (compromisso de ajustamento), que evita o ajuizamento da Ação Civil Pública.

(63) Pesquisa publicada na *Revista LTr*, ano 58, n. 12, p. 1420, dez. 1994.

5) CONSIDERAÇÕES DE NATUREZA PROCEDIMENTAL

Passados 10 anos da edição da Lei n. 7.347/85, é possível uma primeira avaliação de sua dimensão social e jurídica. O surgimento desse diploma legal significou um enorme passo no sentido da modernização do nosso Direito Processual, posto que reconheceu a existência dos interesses coletivos e difusos da sociedade e possibilitou o provimento de soluções abrangentes para questões sociais de caráter homogêneo. Porém, em função do mencionado veto presidencial à citada Lei (inciso IV, art. 1º), mais recente ainda foi a conquista da possibilidade de utilização da Ação Civil Pública em questões trabalhistas abrangentes, na defesa de interesses difusos e coletivos (CF/88, art. 129, III; Lei n. 8.078/90, art. 110). A defesa de interesses coletivos, no âmbito trabalhista, faz parte de sua origem.

Foi a luta dos grupos e organizações sindicais pelos direitos dos trabalhadores que revelou tal categoria de interesses. Logo, por estarem mais sedimentados, podem ser defendidos judicialmente por outros instrumentos além da Ação Civil Pública: Ação Direta de Inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX); Dissídio Coletivo (CF, art. 114, § 2º) e Reclamações Trabalhistas (Lei n. 8.073/90).

Em relação à defesa de todo e qualquer interesse difuso, entretanto, a Ação Civil Pública é o único meio (posto que a Ação Popular tem várias limitações), e por se tratar de instrumento recente, cabe ao Ministério Público, como órgão encarregado de sua proteção, agir como desbravador destes novos caminhos. Efetivamente, ao Ministério Público do Trabalho foi reservado um dos mais importantes campos de atuação na defesa dos interesses coletivos e difusos, dada a abrangência dos direitos e garantias sociais (arts. 7º a 11 da Constituição Federal), e o fato do Judiciário Trabalhista deter mais da metade das demandas de todo o Poder Judiciário, sendo-lhe destinada mais da metade do orçamento da União referente ao Judiciário. Assim, através da Ação Civil Pública, o Ministério Público do Trabalho presta enorme serviço à Justiça, na medida em que: pode evitar o recurso ao Poder Judiciário, resolvendo administrativamente questões extremamente abrangentes, por intermédio dos “termos de compromisso” (Lei n. 7.347/85, art. 5º, § 6º); reduz o número de reclamações trabalhistas, posto que a “concentração” destas em Ações Cíveis Públicas gerará decisões que englobam todos os lesados pela prática ilegal.

Ainda em relação à abrangência da Ação Civil Pública Trabalhista, muito embora a maioria seja ajuizada devido à existência de procedimento empresarial genérico ofensivo à legislação laboral, a mesma não constitui instrumento exclusivamente para a responsabilização do setor patronal.

Os sindicatos também poderão ser alvo de inquéritos civis e ações civis quando desrespeitarem a legislação trabalhista. Temos, como exemplo, Ações Civis Públicas visando anular descontos assistenciais ilegais ou para responsabilizar lideranças sindicais pela deflagração de greves abusivas (Lei n. 7.783/89, art. 15).

Porém, no primeiro caso, a competência da Justiça do Trabalho só ficará garantida (estabelecendo-se a relação empregador-empregado) se for chamado como corréu o empregador, que apesar de não arcar com o ônus da sucumbência, é quem efetua o desconto, causando diretamente a lesão ao direito laboral do empregado⁽⁶⁴⁾. Quanto à utilização, de forma abusiva, pelos trabalhadores, do direito de greve, Ives Gandra Martins Filho tem defendido a utilização do inquérito civil e da ação civil pública como instrumentos de responsabilização trabalhista, nos termos da Lei n. 7.783/89 (arts. 7º e 15).

Deste modo, decretada a abusividade da greve pelo Tribunal Laboral, poderia o Ministério Público do Trabalho instaurar inquérito civil para apurar a responsabilidade da liderança sindical (v. g., constrangimento ilegal, praticado por piqueteiros contra aqueles que não aderiram à greve), podendo, ainda, ajuizar a ação civil, objetivando a aplicação de multa ao sindicato instigador da greve, multa esta reversível ao FAT (ou outro fundo direcionado ao suprimento de necessidades do trabalhador, conforme Lei n. 7.347/85, art. 13),⁽⁶⁵⁾ até como medida de “caráter pedagógico”, visando remover o sindicato da ideia de “novas aventuras contrárias à legalidade”⁽⁶⁶⁾.

Tais possibilidades de ajuizamento da Ação Civil Pública Trabalhista revelam, acima de tudo, que, utilizando-se dela, o Ministério Público do Trabalho não visa defender interesses específicos de empregados ou patrões, mas sim o respeito à ordem jurídica laboral.

A) Inquérito Civil Público Trabalhista

A Constituição Federal (art. 129, III), a Lei n. 7.347/85 (art. 8º, § 1º) e, especificamente, a Lei Complementar n. 75/93 (art. 84, II), conferem ao Ministério Público do Trabalho a possibilidade exclusiva de presidir a instauração de inquérito civil, objetivando carrear elementos de convicção para a propositura de Ação Civil Pública. Embora extremamente útil, posto

(64) Seguindo na esteira do entendimento do STF, expressado no RE n. 140.098-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 23.2.1991, *in* RTJ 138/690.

(65) *Ação Civil...*, cit.

(66) MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Revista da PRT/1ª Região*, p. 51, out. 1993.

que consiste, muitas vezes, num procedimento de solução administrativa dos conflitos, o inquérito civil não é imprescindível à propositura da ação. Como o Ministério Público não é o único legitimado ativo para a Ação Civil Pública, caso resolva não propô-la, ou indeferir o requerimento de abertura de inquérito, os outros legitimados poderão fazê-lo, visto que o inquérito não é pressuposto processual. Porém, na prática, a não possibilidade dos outros legitimados instaurarem inquérito civil para a coleta de elementos, tem feito com que eles prefiram oferecer denúncia perante o *Parquet*, para não correrem o risco de verem a ação frustrada por falta de provas. Tem sido este, na maioria das vezes, o procedimento dos sindicatos. No âmbito trabalhista, o inquérito civil teve seu procedimento regulamentado através da Instrução Normativa n. 1/93 (publicada no DJU de 14.5.1993).

Assim, duas são as formas para iniciar-se o procedimento de investigação sobre a ocorrência de lesão à ordem jurídica laboral: por denúncia formulada perante o Ministério Público do Trabalho, ou por iniciativa de seus membros, quando têm notícia da ocorrência de ilegalidades no âmbito trabalhista, referentes a interesses coletivos ou difusos. Deste modo, de acordo com a IN n. 1/93 (art. 3º, I e II e § 2º), no caso de denúncia formulada perante o Ministério Público, protocolada a representação, o Procurador-Geral ou Regional, conforme o âmbito da lesão, instaurará o inquérito mediante portaria, na qual designará procurador que o presidirá; se for por iniciativa dos membros do *Parquet*, quando têm notícia da ocorrência de ilegalidades no âmbito laboral, referentes a interesses coletivos ou difusos, será possível requerer autorização ao Procurador-Geral ou Regional, para instaurar o inquérito (IN n. 1/93, art. 3º, I e II, §§ 1º e 2º). O objetivo de tais preceitos é garantir um melhor controle sobre a atividade inquisitorial, evitando a proliferação de inquéritos sobre o mesmo fato lesivo e contra o mesmo sujeito, preservando, por outro lado, a independência funcional dos membros do Ministério Público trabalhista, que continua a ter iniciativa para instaurar os inquéritos civis para a apuração das ilegalidades que de qualquer forma, tomem conhecimento⁽⁶⁷⁾.

Além de detalhar o procedimento a ser adotado no inquérito civil trabalhista, desde a elaboração da portaria, até o relatório final, no qual o procurador sugerirá o arquivamento do mesmo (por falta de provas ou inexistência de ilegalidade) ou o ajuizamento da Ação Civil Pública, a Instrução Normativa n. 1/93 — MPT especifica também o modo de composição do conflito, via inquérito civil, onde o procurador que o preside poderá, após a tomada dos depoimentos, designar audiência específica para a conciliação administrativa do litígio (art. 8º).

(67) GANDRA FILHO, Ives. *Processo coletivo...*, cit., p. 162.

B) Compromisso de ajustamento

Muito mais “proveitosa” que o ajuizamento de Ação Civil Pública, a composição do conflito, tendo como mediador o Ministério Público, significa uma solução mais rápida, sem a necessidade de ocupar o Judiciário, tão sobrecarregado, com mais uma ação. Assim, constatada a prática ilegal, lesiva à ordem jurídica laboral, poderá ser firmado entre o autor da ilegalidade e o Ministério Público do Trabalho, com a aceitação dos “representantes dos detentores do interesse lesado”, termo de compromisso de cessação da ilegalidade e/ou reparação do dano causado, com o que não se tornará mais necessário o ajuizamento da ação (Lei n. 7.347/85, art. 5º, § 6º e IN n. 1/93-MPT, art. 8º, § 1º).

No termo de compromisso, tomado pelo órgão do Ministério Público, do inquirido, constará multa a ser exigida no caso de descumprimento do acordado, título este que valerá como título executivo extrajudicial (Lei n. 8.078/90, art. 113; Lei n. 7.347/85, art. 5º, § 6º). Assim, no caso de quebra do compromisso, poderá o órgão do MP ajuizar ação de execução, para exigir judicialmente o pactuado. A possibilidade do ajuizamento de ação civil pública muitas vezes é usada como instrumento de pressão para se chegar a um acordo. Isto porque, a solução, mediante “Termo de compromisso” é bem mais rápida e satisfatória do que o demorado e desgastante processo judicial, caminho a ser procurado apenas quando for inviável qualquer tipo de composição amigável. O compromisso de ajustamento pode ter como objeto tanto obrigação de dar quanto de fazer ou não fazer, mas, segundo Nelson Nery Júnior, a execução será sempre por quantia certa: “se houver compromisso de pagamento em dinheiro, o não cumprimento do dever de prestar pode ensejar, como é curial, execução por quantia certa; o inadimplemento da obrigação de fazer ou não fazer, se fixada a cominação em dinheiro, pode dar azo, também, à execução por quantia certa”⁽⁶⁸⁾.

O art. 585, n. VII, do CPC, diz que é título executivo extrajudicial todo aquele a que a Lei, expressamente, conferir esta qualidade. Ora, não resta dúvida que isto ocorreu com o art. 113 da Lei n. 8.078/90. Tal medida significa maior agilidade e efetividade dos negócios jurídicos referentes aos direitos e interesses difusos e coletivos, evitando a ação judicial de conhecimento quando os interessados estiverem de acordo quanto à solução extrajudicial do conflito. Com as alterações introduzidas pela Lei n. 8.953/94 no Código de Processo Civil, perdeu qualquer sentido a discussão a respeito do veto

(68) GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 643.

presidencial ao § 6º do art. 5º da Lei n. 4.547/85, posto que foram incluídas na relação dos títulos extrajudiciais executáveis, entre outros, as transações referendadas pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou mesmo pelos advogados de ambas as partes.

C) Da natureza da sentença e sua execução

Segundo o art. 129, III, da Constituição Federal, a Ação Civil Pública visa à defesa dos interesses difusos e coletivos, determinando o art. 3º da Lei n. 7.347/85 que o objeto da Ação é a condenação em dinheiro (sentença condenatória) ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (sentença cominatória — art. 11 da Lei n. 7.347/85). Quando levamos em conta a natureza indivisível dos interesses tutelados em sede de ACP, devemos concluir que a sentença objetivada é, preferentemente, cominatória, isto é, imposição judicial de obrigação de fazer ou não fazer. Isto porque a condenação pecuniária, quando se trata de ofensa a este tipo de interesse, fica reduzida a um “prêmio de consolação”, visto que, por si só, não acarreta a obtenção do resultado prático equivalente (obstar a agressão ao interesse ou obter a reparação direta e específica do dano).

Deste modo, a prevalência, na Ação Civil Pública da sentença cominatória, em especial quanto aos direitos difusos e coletivos trabalhistas, está no fato de que esta tutela específica (condenando o demandado a fazer ou não fazer o que estava obrigado), é a mais próxima da realização das situações finais buscadas pela sociedade. O caráter condenatório pode ocorrer apenas de forma genérica, isto é, não visando reparar o dano direta e individualmente causado ao trabalhador lesado. De acordo com o art. 11 da Lei n. 7.347/85, a sentença determinará ao réu o cumprimento em espécie da obrigação positiva ou negativa, e lhe cominará multa diária. Esta multa tem natureza puramente coercitiva, não possuindo, em nenhum momento, caráter reparatório. “A cumulatividade entre multa e perdas e danos é consequência lógica e natural das diferentes naturezas e finalidades dos dois institutos: a primeira visa a motivar o adimplemento e a segunda define o objeto da obrigação do obrigado inadimplente”⁽⁶⁹⁾.

Logo, o objeto da condenação pecuniária será a multa, que independe do pedido do autor. No caso da chamada “obrigação subsidiária”, isto é,

(69) DINAMARCO, Cândido Rangel. *A reforma do código de processo civil*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 157.

indenização por perdas e danos, esta só poderá ocorrer em caso de recusa, pelo obrigado, ao cumprimento de obrigação infungível. Em ambos os casos convém ressaltar o fato de que, como se trata de interesses difusos ou coletivos (portanto indivisíveis) em lide, o valor das sanções pecuniárias não poderá reverter para o autor (pois não há um credor individual), mas para o Fundo a que se refere a Lei n. 7.347/85 (art. 13). Já no caso de lesão a direitos individuais homogêneos, que apresentam a característica de serem divisíveis, isto é, nos quais é possível individualizar os seus titulares, a sua defesa não se fará por Ação Civil Pública, mas por Ação Civil Coletiva (Lei n. 8.078/90, art. 91), na qual a sentença terá natureza reparatória, fixando a responsabilidade genérica do réu pelo dano e possibilitando execução individual ou coletiva, nos termos dos arts. 97 e 98 da Lei n. 8.078/90.

Assim, se o que se pretende é uma indenização pelo dano causado a um número indeterminado de pessoas, a reparação deverá reverter para um fundo (*fluid recovery*), cujo objetivo é a proteção aos bens e valores da coletividade. Este remédio da “reparação fluida” será utilizado para fins diversos dos ressarcitórios, mas conexos com os interesses afetados (por exemplo, o FAT, no caso de lesão a direitos difusos dos trabalhadores).

Se os interesses difusos são fluidos e indivisíveis, não seriam compatíveis, quando lesionados, com uma reparação que pudesse ser apurada e quantificada em liquidação de sentença. O fundo a que se refere o art. 13 da Lei n. 7.347/85 é fluido (*fluid recovery*), “porque não se destina a repor ou recompor exatamente aquele bem lesado. Não que não seja isto o desejável, é que, às vezes, não é possível”⁽⁷⁰⁾.

Na verdade, quando se fala em condenação pecuniária em ação civil pública, se visa à prevenção e à repressão, não à ideia de ressarcimento. A adequação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para o depósito de condenação pecuniária em sede de Ação Civil Pública Trabalhista, se justifica pela especificidade dos interesses difusos e coletivos trabalhistas.

Hugo Nigro Mazzilli há muito defendia a criação de vários fundos, ou contas diferenciadas dentro do mesmo fundo, de acordo com a natureza da lesão, *v. g.*, meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural etc.⁽⁷¹⁾. Deste modo, o FAT (criado pela Lei n. 7.998/90), cujo objetivo é exatamente atender às necessidades do trabalhador desempregado, apresenta-se como o mais compatível com a reconstituição dos interesses trabalhistas lesados.

(70) MAZZILLI, Hugo *apud* FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de direitos do consumidor*. 2. ed. São Paulo: Atlas, p. 198.

(71) MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: RT, 1988. p. 173-174.

6) JURISPRUDÊNCIA

Existe uma grande variedade de direitos difusos e coletivos trabalhistas, razão pela qual já foram propostas muitas Ações Cíveis Públicas, sobre os mais variados temas, perante a Justiça do Trabalho. Escolhemos, para ilustrar este item, apenas aqueles assuntos sobre os quais tecemos algum comentário no decorrer deste trabalho.

A) Descontos salariais ilegais

Ação Civil Pública n. 2024.24/94 — 24ª JCJ

Origem: Porto Alegre/RS

Autor: Ministério Público do Trabalho

Réu: Banco Sudameris S/A

Juíza Presidente: Maria Helena Lisot

A Ação Civil Pública objetivou condenar a ré a abster-se de efetuar descontos referentes a prêmio de seguro nos salários de seus empregados (sem a devida autorização), sob pena de pagamento de multa diária, por trabalhador em relação ao qual for violado o preceito, a reverter em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O pedido foi julgado integralmente procedente, para reconhecer a ilegalidade dos descontos procedidos, porque afrontam o princípio da irredutibilidade do salário, condenando o réu na referida obrigação de não fazer, sob pena de multa diária de R\$ 1.000 reversível ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, a partir do trânsito em julgado da sentença.

B) Aumento arbitrário da jornada de trabalho

Ação Civil Pública n. 1293/93 — 2ª JCJ

Origem: Novo Hamburgo/RS

Autor: Ministério Público do Trabalho

Réu: Affeto Calçados Ltda.

Juiz Presidente: Clóvis F. Shuch Santos

A Ação Civil Pública foi ajuizada objetivando condenar a ré a retornar ao horário de trabalho anteriormente praticado a 6.4.1992, em relação aos empregados admitidos até aquela data, e ainda empregados, bem como a adequar a jornada

de trabalho dos empregados contratados após a data da majoração, aos limites permitidos, posto que a majoração da jornada ultrapassou, inclusive, o período máximo permitido na Constituição (CF, art. 7º, XIV), sob pena de multa diária reversível ao FAT. O pedido foi julgado integralmente procedente, condenando a requerida a retornar, em 48 horas, ao horário de trabalho praticado anteriormente a 6.4.1992, em relação a todos os trabalhadores admitidos até aquela data e ainda empregados, e a adequar, em relação a todos os empregados posteriormente contratados, a carga horária ao limite máximo permitido.

C) Condições subumanas de trabalho

Ação Civil Pública n. 1/93

TRT 24ª Região AC.TP n. 612/95

Origem: Campo Grande/MS

Autor: Ministério Público do Trabalho

Réus: 1) SEMCO — Serviços de Empreitada e Construções Ltda.

2) PILAR — Agroflorestal Ltda.

3) ROMA — Energética Ltda.

(EMENTA) — AÇÃO CIVIL PÚBLICA — I. COMPETÊNCIA FUNCIONAL — A ação civil pública, em virtude de proteger interesses difusos, tem natureza coletiva. As ações trabalhistas de natureza coletiva são de competência dos Tribunais Regionais, de modo que a ação civil pública escapa à competência da primeira instância trabalhista. Art. 678, I, a, da CLT, c/c Lei n. 7.347/85.

II. A Justiça do Trabalho tem amparo legal para a aplicação de pena cominatória de multa decorrente de irregularidade trabalhista provada em ação civil pública.

Art. 11 da Lei n. 7.347/85 c/c art. 652, d, da CLT.

III. CABIMENTO — CONDIÇÕES DA AÇÃO — Alegação de escravidão é matéria que se configura no âmbito de proteção de direitos difusos — seja porque não é possível a identificação precisa dos trabalhadores envolvidos, seja porque de interesse social — preenchendo as condições da ação, correspondentes a objeto que se refere a um conjunto indeterminado de sujeitos e cujo sucesso ou fracasso é do interesse da coletividade e não apenas dos envolvidos.

IV. MÉRITO — Provada a intermediação de mão de obra fraudulenta e de consequências desastrosas, geradora de condições subumanas de trabalho, justifica-se a aplicação do disposto no art. 9º da CLT e a condenação das empresas responsáveis, seja em razão do *error in eligendo*, seja do *error in vigilando*. Ação Civil

Pública julgada procedente, em parte, para condenar as empresas responsáveis a obrigações de não fazer e de fazer necessárias ao estabelecimento das condições legais e dignas do trabalho e a pena cominatória de multa.

D) Contratação sem concurso público

Ação Civil Pública n. 1/95 — 8ª JCJ

Origem: Vitória/ES

Autor: Ministério Público do Trabalho

Réu: Estado do Espírito Santo/Tribunal de Justiça

Juíza Presidente: Denise Marsico do Couto

A Ação Civil Pública, com pedido liminar, objetivando declarar a nulidade das designações para ocupação temporária de cargo vago ou em substituição, bem como condenar o réu na obrigação de se abster (obrigação de não fazer) de realizar novas designações temporárias para preenchimento destes cargos, sob pena de multa, reversível ao FAT.

O pedido liminar foi deferido, baseado na ofensa aos princípios constitucionais da isonomia, da impessoabilidade, da publicidade e da moralidade, consubstanciados na obrigatoriedade de concurso público (CF, art. 37, II e IX) — *fumus boni juris* — e nos prejuízos, não só dos candidatos preteridos pela ausência do concurso, como também dos irregularmente contratados, vítimas da incerteza jurídica — *periculum in mora*.

E) Prática ilegal de terceirização

Ação Civil Pública n. 01.159/94 — 1ª JCJ

Origem: Franca/SP

Autor: Ministério Público do Trabalho

Réus: 1) Calçados Paragon Ltda.

2) Calçados Terra S/A

3) Indústria de Calçados Tropicália Ltda.

4) N. Matiniano e Cia. Ltda.

5) Indústria de Calçados Kissol Ltda.

Juiz Presidente: José Otávio de Souza Ferreira

A Ação Civil Pública, na qual foi admitida a assistência litisconsorcial do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Calçados e Vestuários de Franca

e Região, foi ajuizada objetivando declarar a ilegalidade da prática, pelas rés, da terceirização de suas atividades-fim, como as de corte, preparação, “pesponto”, montagem, acabamento e expedição de calçados (com base no Enunciado n. 331, TST), para condenar as mesmas a absterem-se de tal prática e a executarem tais serviços através de seus empregados, regidos e protegidos pela CLT, sob pena de multa diária reversível ao FAT.

O pedido foi julgado integralmente procedente declarando a ilegalidade requerida e condenando os réus a absterem-se de tal prática (obrigação de não fazer), e a executarem os serviços por intermédio de seus empregados, sob pena de incorrerem em multa diária de 5.000 UFIR, em virtude de mora ou descumprimento da sentença.

F) Greve abusiva

Ação Civil Pública n. 187/94 — D — TRT/15ª Região

Origem: Campinas/SP

Autor: Ministério Público do Trabalho

Réus: 1) Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Jundiaí

2) Auto-Ônibus 13 Irmãos Ltda.

3) Viação Jundiense Ltda.

4) Viação Leme Ltda.

Juiz Presidente: Oswaldo Preuss

A Ação Civil Pública foi ajuizada, com pedido liminar, visando a condenar as rés a garantirem, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades da comunidade, além de comunicarem previamente a população usuária sobre a greve (obrigação de fazer constante do art. 11 da Lei n. 7.783/89 — Lei de Greve), sob pena de multa diária reversível ao FAT. O pedido foi liminarmente deferido, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei n. 7.347/85. Por ter sido satisfativo, o despacho concessivo da liminar confundiu-se com a decisão de mérito. Não houve, segundo a sentença, perda de objeto, mas de cumprimento da condenação da obrigação de fazer. Ao final, o pedido foi julgado procedente, mas a multa não foi aplicada pois já havia sido cumprida a obrigação em razão da liminar.

G) Terceirização ilegal no serviço público

Ação Civil Pública n. 522.18/94 — 18ª JCJ

Origem: Porto Alegre/RS

Autor: Ministério Público do Trabalho

Réu: Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre (DMLU)

Juíza Presidente: Euridice J. B. Tôrres

A Ação Civil Pública foi ajuizada com o objetivo de condenar a autarquia-ré a abster-se de praticar qualquer ato que importasse na prorrogação dos contratos vigentes de prestação de mão de obra em serviços de limpeza pública com a Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos das Vilas de Porto Alegre (COOTRAVIPA), bem como proibi-la de pactuar novos contratos com este propósito com a mesma cooperativa, sob pena de multa diária reversível ao FAT. Baseia-se o pedido na irregularidade da ré em contratar trabalhadores, através de empresa interposta, para a realização dos serviços referentes a sua atividade-fim, e, principalmente, no fato das inúmeras práticas ilegais da citada cooperativa para com os seus trabalhadores associados, tais como: falta de condições ambientais de segurança e higiene no trabalho, apropriação indébita e descontos ilegais efetuados nos valores devidos aos trabalhadores, dispensa de trabalhadoras grávidas etc. O pedido foi julgado inteiramente procedente, para condenar a ré na obrigação de não fazer requerida, ressalvadas as hipóteses de contratação emergencial, cominando-lhe a multa diária de 1.000 UFIR por trabalhador irregularmente contratado.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 12 (SETEMBRO/1996)

ACIDENTE DO TRABALHO, SUA REPERCUSSÃO NA SEARA TRABALHISTA E O PAPEL DO *PARQUET* LABORAL

Carlos Henrique Bezerra Leite^()*

Sumário: 1. *Considerações Preliminares.* 2. *Uma Palavra sobre Competência da Justiça Laboral em Matéria de Acidente do Trabalho.* 3. *Caracterização do Acidente do Trabalho.* 3.1. *Causa Direta.* 3.2. *Causa Indireta.* 3.3. *Concausa.* 3.4. *Doença Profissional.* 3.4.1. *Excludentes.* 3.5. *Comunicação do Acidente.* 4. *Reflexos no Contrato de Trabalho.* 5. *Garantia Provisória no Emprego do*

(*) Procurador do Ministério Público do Trabalho, tendo obtido o primeiro lugar geral no curso respectivo. Professor Concursado de Direito do Trabalho da Universidade Federal do Espírito Santo. Professor e Coordenador dos Cursos de Atualização em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho da Escola Superior de Advocacia da OAB/ES. Professor da Escola da Magistratura Trabalhista do Estado do Espírito Santo. Professor do Curso de Pós-Graduação em Direito Empresarial da CONSULTIME. Membro honorário do Instituto Brasileiro de Estudos do Direito — IBED.

Trabalhador Acidentado. 5.1. Propedêutica. 5.2. Estabilidade. 5.3. Garantia no Emprego. 5.4. O art. 118 da Lei n. 8.213/91 é inconstitucional? 5.5. Requisitos Necessários à Aquisição do Direito. 5.6. Reintegração ou Indenização? 5.7. A Garantia no Emprego do Acidentado e os Contratos de Trabalho por Tempo Determinado. 6. O Papel do Ministério Público do Trabalho diante do Problema. 7. Conclusões. Bibliografia.

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Desde os primórdios, ensinam os doutos, sempre houve preocupação da sociedade com os males advindos do acidente do trabalho.

Mas, a partir da Revolução Industrial é que surgiu um sentimento maior de fraternidade humana, fruto de justas reivindicações da classe operária, em socorro não só dos trabalhadores, vítimas de acidentes, mas, também de seus familiares, quando aqueles importavam redução da capacidade laborativa ou até mesmo a morte do prestador de trabalho.

No Brasil, a primeira norma a versar especificamente sobre a infortunística foi a Lei n. 3.724, de 15.1.1919. De lá para cá vários diplomas regulamentaram a matéria, até que, em 14.9.1967, foi editada a Lei n. 5.316, transferindo para a Previdência Social a responsabilidade pelas reparações decorrentes de acidentes do trabalho. A Lei n. 6.195/74 estendeu ao trabalhador rural parcela dos benefícios conferidos ao trabalhador urbano. Em 19.10.1996, editou-se a Lei n. 6.367, que veio a substituir a Lei n. 5.316.

A Constituição Federal, de 5.10.1988, trouxe inegáveis modificações no sistema previdenciário, inclusive conferindo tratamento igualitário entre os trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, I).

Duas Leis Ordinárias, editadas na mesma data (24.7.1991), regulamentam dispositivos constitucionais respeitantes à Seguridade Social. A primeira, Lei n. 8.212 (Lei Orgânica da Seguridade Social), cuida da sua organização e institui o plano de custeio. A segunda, Lei n. 8.213, trata do plano de benefícios da Previdência Social.

O presente opúsculo tem por escopo abordar aspectos trabalhistas do acidente do trabalho, com enfoque especial para: a) a competência da Justiça do Trabalho; b) os reflexos do acidente no contrato de trabalho; c) a garantia provisória no emprego conferida ao trabalhador acidentado; d) a posição doutrinária e jurisprudencial acerca da constitucionalidade ou não da norma instituidora desta garantia; e) os requisitos necessários à aquisição da garantia no emprego do trabalhador acidentado; f) a reintegração ou sua

conversão em indenização; g) a incompatibilidade do instituto da garantia no emprego e os contratos de duração determinada; h) o papel do Ministério Público do Trabalho diante do problema.

2. UMA PALAVRA SOBRE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA LABORAL EM MATÉRIA DE ACIDENTE DO TRABALHO

Sabe-se que a competência para processar e julgar os litígios decorrentes de acidente do trabalho é da Justiça Comum estadual (CF, art. 109, I; CLT, art. 643, § 2º; e Súmula n. 15 do STJ).

Entretanto, o art. 7º, inciso XXII, da Carta Magna Central, conferiu aos trabalhadores urbanos e rurais, dentre outros direitos, a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

Ao lado dessa garantia fundamental, a Lei Maior assegura ao trabalhador, em seus arts. 220, inciso VIII e 225, o direito ao meio ambiente de trabalho sadio, *in verbis*:

“Art 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

“Art. 220. Ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições nos termos da lei:

VIII — colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o de trabalho.”

A Consolidação das Leis do Trabalho (art. 154 e seguintes), por sua vez, estatui diversas disposições relativas à segurança e medicina do trabalho, tais como a obrigação de o empregador fornecer EPIs (Equipamentos de Proteção Individual), de realizar exames médicos admissionais, demissionais e periódicos, de cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho, de fornecer local de trabalho adequado, de dotar as máquinas e equipamentos de dispositivos de partida e parada e outros que se fizerem necessários para a prevenção de acidentes do trabalho, especialmente quanto ao risco de acionamento acidental, de prevenir a fadiga etc.

Disso resulta que, no aspecto preventivo, isto é, quando se está diante de situação fático-jurídica em que se possa exigir do empregador ou do

empregado um determinado comportamento (obrigação de fazer ou de não fazer) com vistas à prevenção, redução ou eliminação dos riscos inerentes ao acidente do trabalho, exsurge a competência da Justiça do Trabalho para impor tal obrigação, *ex vi* do art. 114 da CF/88.

Numa palavra: se a causa de pedir decorrer da relação de emprego e o pedido tiver por objeto a preservação do meio ambiente de trabalho, estando aí implícita a prevenção do acidente (higiene, segurança e saúde do trabalhador), competente será a Justiça Especializada (CF, art. 114 combinado com os arts. 7º, XXII, 200, VIII e 225). Caso o acidente já tenha ocorrido, e o litígio tiver por objeto indenizações de natureza civil, criminal ou responsabilização administrativa, a competência será da Justiça Comum Estadual (CF, arts. 109, I, e 7º, XXVIII; CLT, art. 643, § 2º e Súmula n. 15 do STJ).

3. CARACTERIZAÇÃO DO ACIDENTE DO TRABALHO

3.1. Causa Direta

É prevista no art. 19 da Lei n. 8.213/91, segundo o qual, acidente do trabalho “é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 da Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho”.

3.2. Causa indireta

A lei em estudo equipara ao acidente do trabalho (art. 21, incisos II a IV): a) o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, proveniente de: I — ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por companheiro de trabalho ou terceiros; II — ofensa física intencional, inclusive de terceiros, em razão de disputa relacionada com o trabalho; III — ato de imprudência, negligência ou imperícia, de companheiro de trabalho ou de terceiros; IV — ato de pessoa privada do uso da razão; V — desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior; b) a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; c) o acidente sofrido pelo segurado, ainda que fora do local e horário de trabalho: I — na execução

de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa; II — na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito; III — em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo, quando financiado por esta dentro de seus planos de melhor capacitação da mão de obra; IV — no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive de veículo de propriedade do segurado (acidente *in itinere*).

3.3. Concausa

O art. 21, inciso I, da Lei de Benefícios, trata da concausalidade, isto é, introduz uma exceção à regra de causa e efeito (trabalho e acidente) ao equiparar ao acidente de trabalho “o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para a redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação”.

Nei Frederico Cano Martins, parafraseando Odonel Urbano Gonçalves, salienta que: “No exame da concausalidade estudam-se fatos ou circunstâncias que se somam à causa, do que resulta o evento final: morte, perda ou redução da capacidade para o trabalho. Ou lesão que exija atenção médica para a recuperação do trabalhador. Ocorrido um acidente do trabalho (configurado pelo tríptico nexos: trabalho acidente, acidente-lesão, lesão-incapacidade), como, por exemplo, a quebra de uma perna, é possível que, no transporte do trabalhador para o hospital, haja circunstância que provoque sua morte (acidente de trânsito). Este segundo fato, embora não seja a causa única, contribui para o evento final. Ou seja, a morte do trabalhador. A lei, nessa situação, considera esse segundo e último fato como componente do conceito de acidente do trabalho (reparando-o, portanto). É a denominada concausalidade, que pode ser (e geralmente o é) superveniente à causa (como no exemplo acima). Ou antevéniente, como, por exemplo, trabalhador que tem lesão cardíaca congênita e, em face da causa acidentária (esforço excessivo ou traumatismos), vem a sofrer a morte por problemas cardíacos”⁽⁷²⁾.

(72) URBANO, Gonçalves, Odonel. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Atlas, 1993. p. 115-116, *apud* MARTINS, Nei Frederico Cano. *Estabilidade provisória no emprego*. São Paulo: LTr, 1995. p. 119.

3.4. Doença profissional

O art. 20 da multicitada norma legal considera, também, acidente do trabalho as seguintes entidades mórbidas: a) doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelos Ministérios do Trabalho e da Previdência Social; b) doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada na alínea anterior.

3.4.1. Excludentes

Não são consideradas como doença do trabalho (art. 20, § 1º): a) a doença degenerativa; b) a inerente a grupo etário; c) a que não produza incapacidade laborativa; d) a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

3.5. Comunicação do acidente

A empresa é obrigada a comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, deverá comunicar, de imediato, à autoridade competente (no Estado do Espírito Santo, à Delegacia Especializada de Acidentes do Trabalho), sob pena de multa da Lei n. 8.213/91. Esta multa tem natureza nitidamente administrativa (art. 22).

Caso a empresa não faça a comunicação, poderão fazê-lo o próprio acidentado, seus dependentes, o sindicato de sua categoria profissional, o médico que assistiu o acidentado ou qualquer autoridade pública.

O art. 23 da Lei n. 8.213/91 considera como dia do acidente, no caso de doença profissional ou do trabalho, a data do início da incapacidade laborativa para o exercício de atividade habitual, ou o dia da segregação compulsória, ou o dia em que for realizado o diagnóstico, valendo para esse efeito o que ocorrer primeiro.

4. REFLEXOS NO CONTRATO DE TRABALHO

O acidente do trabalho pode acarretar a suspensão ou a interrupção do contrato de trabalho.

A Lei n. 6.367/76 diz que cabe à empresa pagar a remuneração do dia do acidente e dos quinze dias seguintes ao mesmo (interrupção). A partir do 16º dia, o acidentado passa a perceber benefício previdenciário cognominado de auxílio-doença (suspensão⁽⁷³⁾). A partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença o segurado fará jus à percepção de auxílio-acidente (cujo valor mensal é de 50% do salário de benefício, nos termos do art. 86, § 1º, da Lei n. 8.213/91, com nova redação dada pela Lei n. 9.032/95), independentemente de qualquer remuneração do rendimento auferido pelo acidentado. O recebimento de salário ou concessão de qualquer outro benefício não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio-acidente, advoga posição eclética, enaltecendo que os efeitos específicos do acidente do trabalho “não são enquadráveis em nenhuma das duas figuras”. Para nós, o caso em apreço é de suspensão, na medida em que o empregado passa a perceber, a partir do 16º dia de afastamento, benefício previdenciário, e não salário do seu empregador. O fato de o tempo de afastamento ser contado para fins de indenização (CLT, art. 4º) e o FGTS continuar sendo recolhido não excepcionam o critério básico de distinção entre as duas figuras: a) na suspensão não há trabalho, nem salário; b) na interrupção não há trabalho, mas o empregador continua obrigado a pagar salário).

Outro efeito do acidente no contrato de trabalho é previsto no art. 4º, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho, que dispõe, *in verbis*: “Computar-se-ão, na contagem do tempo de serviço, para efeito de indenização e estabilidade, os períodos em que o empregado estiver afastado do trabalho prestando serviço militar e por motivo de acidente do trabalho” (sem ênfase no original).

Durante o tempo de afastamento por motivo de acidente do trabalho são mantidos os recolhimentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Regulamento do FGTS, art. 28, III).

Se o tempo de afastamento não ultrapassar seis meses, será computado para efeito de aquisição do direito a férias (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 133, IV).

(73) Segundo Valentin Carrion (*Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 334-335), o caso é de suspensão. Há autores, como Christóvão Piragibe Tostes Malta (*Teoria e prática do direito do trabalho*. 9. ed. São Paulo: LTr, p. 248), que sustentam ser de interrupção todo e qualquer período de afastamento do empregado por motivo de acidente do trabalho. Amauri Mascaro Nascimento (*Iniciação ao direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: LTr, 1996. p. 220-221).

Urge frisar que o mais importante efeito produzido pelo acidente do trabalho no contrato de emprego é o direito que o empregado tem de permanecer na empresa durante o prazo mínimo de um ano, o que nos leva a dedicar o capítulo seguinte a este tipo especial de garantia provisória do emprego.

5. GARANTIA PROVISÓRIA NO EMPREGO DO TRABALHADOR ACIDENTADO

5.1. Propedêutica

A doutrina, de um modo geral, classifica a estabilidade em: a) estabilidade definitiva (ou decenal); e b) estabilidade provisória (destinada a alguns trabalhadores, como dirigentes sindicais, representantes do Conselho Curador do FGTS, empregada gestante, empregados eleitos para CIPA — Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e empregado acidentado).

Há autores que preferem classificar a estabilidade segundo a fonte normativa de que é ela originária. Haveria, então, estabilidade legal, judicial (sentença normativa) e contratual (previstas no contrato individual de trabalho, convenções e acordos coletivos).

Preferimos, contudo, fazer distinção entre estabilidade e garantia no emprego, como veremos a seguir.

5.2. Estabilidade

Como o próprio nome está a indicar, o termo estabilidade nos dá a ideia de firmeza, solidez, segurança, perenidade.

De maneira geral, estabilidade consiste no direito que o empregado tem de permanecer no emprego, mesmo contra a vontade do empregador, salvo quando existir grave motivo que justifique a sua dispensa, tornando incompatível a sua permanência na empresa.

À luz do texto obreiro consolidado, o empregado que atingir 10 anos de serviço prestado à empresa e que não tenha feito opção pelo regime do FGTS adquire o direito à estabilidade. É a chamada estabilidade decenal ou definitiva. Tal espécie de estabilidade, prevista nos arts. 492 a 500 da Consolidação, não foi recepcionada pela atual Constituição, vez que esta

instituiu um só regime: o do FGTS. Preservou-se, entretanto, o direito adquirido daqueles trabalhadores não optantes que já contavam com dez anos de serviço efetivo na empresa quando da promulgação da *Lex Legum*.

O empregado detentor do direito à estabilidade decenal somente pode ser despedido mediante inquérito judicial em que seja apurado o cometimento de falta grave (que é mais ampla do que a simples justa causa, a teor do art. 493 consolidado) ou circunstância de força maior, devidamente comprovada (como, por exemplo, extinção da empresa ou do estabelecimento, nos termos dos arts. 497 e 498, caso em que fará jus à indenização).

Também é estável o servidor público celetista⁽⁷⁴⁾ que, na data da promulgação da atual Constituição, contasse com cinco ou mais anos de serviço público prestado a pessoas jurídicas de direito público (não se incluem as empresas públicas, as fundações de direito privado e as sociedades de economia mista), nos termos do art. 19 do ADCT. Não há previsão legal expressa quanto à necessidade do inquérito judicial para apuração de falta grave para a extinção do contrato para este tipo de trabalhador. Por analogia, e tendo em conta o caráter de perenidade ínsita a esta modalidade estável, afigura-se-nos perfeitamente factível a aplicação do preceito contido no art. 494 consolidado. Se o regime é celetizado não há como ser agasalhada a tese de que a apuração da falta grave seja feita através de inquérito (ou processo) administrativo. A pendenga há de ser dirimida pela Justiça Especializada.

Finalmente, pode ser estável o empregado que for contemplado com este direito através de cláusula prevista no contrato de trabalho, já que a lei não proíbe o empregador de conceder qualquer vantagem ao empregado.

5.3. Garantia no Emprego

Ao contrário da estabilidade, que é sempre permanente, a garantia no emprego pode ser provisória ou permanente⁽⁷⁵⁾.

(74) O servidor público estatutário não goza de proteção do Direito do Trabalho (STF-ADIn n. 492-1-DF, in DJU de 12.2.1993).

(75) O Congresso Nacional aprovou, em 16.9.19, o Decreto Legislativo n. 68, ratificando os termos da Convenção n. 158, tendo a Missão Permanente do Brasil em Genebra feito o respectivo depósito perante a OIT, razão pela qual os autores como Antônio Álvares da Silva e José Alberto Couto Maciel sustentam que a garantia (permanente) no emprego já está sem vigor em nosso país, a partir de 5.1.96. A discussão em torno de tão delicado tema ganha maior relevo a partir da promulgação, pelo Presidente da República, Fernando Henrique

Aqui não há falar em falta grave, que é a prática de qualquer dos fatos a que se refere o art. 482 consolidado quando, por sua natureza ou repetição, representem séria violação dos deveres e obrigações do empregado. Basta que o obreiro pratique um ato tipificado no referido dispositivo legal, sem a conotação de grave e séria violação ao contrato de trabalho, ou o empregador comprove a existência de motivo técnico, econômico ou financeiro, para que ele perca o direito de permanecer no emprego.

Na garantia do emprego, salvo quanto ao dirigente sindical, que só poderá ser dispensado quando cometer falta grave, nos termos do inciso VIII, do art. 8º, da Constituição da República, não é necessária a ação de inquérito judicial prevista no art. 494 consolidado. Os demais trabalhadores, como os “cipeiros” eleitos (ADCT, art. 10, II, a, e art. 165 consolidado), os representantes do Conselho Curador do FGTS (Lei n. 8.036/90, art. 3º, § 9º), a empregada gestante (ADCT, art. 10, II, b) e o empregado acidentado (Lei n. 8.213/91, art. 118), bem como quaisquer outros empregados destinatários da garantia no emprego, podem ser dispensados sem a formalidade da ação constitutiva negativa (inquérito), sendo necessário, apenas, que a dispensa não seja arbitrária ou sem justa causa, entendendo-se como tais aquelas que não derivem de motivos de ordem disciplinar, técnica, econômica ou financeira. Vale dizer, a apuração da justa causa pode se dar nos próprios autos da reclamação trabalhista, salvo quando se tratar de dirigente sindical. Os trabalhadores portadores da garantia no emprego têm direito à reintegração enquanto vigorar a condição especial prevista na norma autônoma ou heterônoma.

A não propositura da ação de inquérito no caso do empregado dirigente sindical, ou se este for julgado improcedente, torna nula a sua dispensa (Súmula n. 197 do STF), fazendo ele jus à reintegração ao emprego, com o pagamento da remuneração referente ao período de afastamento (art. 495 do texto consolidado). Caso já decorrido o período da garantia constitucional provisória, terá ele direito a uma indenização correspondente aos meses de afastamento.

É de se ressaltar, ainda, que garantia no emprego não se confunde com garantia de emprego. Esta decorre de política governamental relacionada à colocação de certas pessoas no mercado de trabalho, como o deficiente físico, o trabalhador reabilitado perante a Previdência Social, o ex-combatente etc.

Cardoso, do Decreto n. 1.855, de 10.4.1996 (DOU de 11.4.1996), cujo art. 1º estabelece a aplicação obrigatória da referida Convenção “tão inteiramente como nela se contém”.

5.4. O art. 118 da Lei n. 8.213/91 é Inconstitucional?

Há duas correntes doutrinárias, com posições absolutamente conflitantes, que procuram responder à indagação.

Alguns autores, capitaneados por Octavio Bueno Magano⁽⁷⁶⁾, partindo da interpretação lógico-formal, sustentam que o preceptivo em relevo padece de inconstitucionalidade, na medida em que somente através de lei complementar (CF, art. 7º, I) é que se poderia criar outros tipos de estabilidade além das expressamente previstas na Constituição.

Outros, como Nei Frederico Cano Martins⁽⁷⁷⁾, invocando a lógica do razoável, advogam a tese da constitucionalidade do art. 118 da Lei n. 8.213/91 ao fundamento de que o legislador ordinário pode “estabelecer quantos tipos de estabilidade provisória no emprego entenda sejam necessários, desde que para atender a situações peculiares.

O que lhe é vedado é o estabelecimento de estabilidade que se estenda à generalidade dos trabalhadores. Tal tipo de garantia, aliás, sequer por lei complementar poderá vir a ser criada, ao menos enquanto prevalecer a atual redação do inciso I, do art. 7º, da Lei Maior.”⁽⁷⁸⁾

Embora reconheçamos a autoridade dos autores que defendem a inconstitucionalidade do art. 118 da Lei de Benefícios, estamos com a segunda corrente doutrinária.

Com efeito, a garantia no emprego decorrente de acidente do trabalho, instituída pelo art. 118 da Lei n. 8.213/91, não colide com a garantia no emprego a que se refere o art. 7º, inciso I, da *Lex Legum*.

Basta ler o *caput* do dispositivo constitucional em estudo para se constatar que a Lei Maior não exclui a aplicação de outros direitos que visem à melhoria da condição social do trabalhador.

Ademais, a garantia infraconstitucional é específica e se destina ao trabalhador vítima de acidente de trabalho, *tout court*. A garantia de emprego prevista na Carta Magna é genérica e tem por destinatários todos os trabalhadores, indistintamente. Logo, não há falar em inconstitucionalidade (formal) do precitado art. 118 da Lei n. 8.213/91.

De outra parte, cremos que a garantia provisória no emprego conferida ao empregado acidentado tem alcance social indiscutível, pelo que a

(76) *Política do trabalho*. São Paulo: LTr, 1995. v. 2, p. 21-28.

(77) *Estabilidade provisória no emprego*. São Paulo: LTr, 1995. p. 115-133.

(78) *Op. cit.*, p. 129.

interpretação sistêmica do art. 118 da Lei de Benefícios em cotejo com os arts. 1º, inciso IV, 7º, *caput*, 170, *caput* e inciso VIII, e 193, da Constituição da República, deixa patente que a *mens legis* é no sentido de não inibir o legislador ordinário, a instituir, independentemente de lei complementar, novos tipos de garantias no emprego a trabalhadores que se encontrem em situações que demandem proteção especial do Estado.

Nesse sentido, aliás, dispõe o art. 4º da Lei n. 9.0298, de 13.4.1995⁽⁷⁹⁾, que protege a relação de emprego contra ato discriminatório do empregador, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade, facultando ao empregado optar entre: a) a readmissão com ressarcimento integral de todo o período de afastamento, mediante pagamento das remunerações devidas, corrigidas monetariamente, acrescidas dos juros legais; ou b) a percepção, em dobro, da remuneração do período de afastamento, corrigida monetariamente e acrescida dos juros legais.

Dar azo à corrente que defende a inconstitucionalidade do dispositivo em questão, implicaria, também, em considerar como não recepcionados outros tipos de garantia no emprego previstas em diplomas anteriores à atual Constituição, como, *v. g.*, a dos empregados de empresas que sejam eleitos diretores de sociedades cooperativas pelos mesmos criadas (Lei n. 5.764/71, art. 55).

Urge destacar, ainda, que o Pretório Excelso ao apreciar ação direta de inconstitucionalidade (STF-ADIn n. 639-8/600, Rel. Min. Moreira Alves⁽⁸⁰⁾) do art. 118 da Lei de Benefícios denegou a liminar ali postulada, sendo de se destacar que tal decisão foi proferida, à unanimidade, pelo Pleno daquela Corte, o que, por si só, está a demonstrar, pelo menos até o julgamento do mérito da ação, o acerto do legislador ordinário ao instituir a garantia provisória no emprego ao trabalhador acidentado.

5.5. Requisitos necessários à aquisição do direito

Diz o art. 118 da Lei n. 8.213/91: “O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção de seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente”. O primeiro requisito que o preceptivo em questão exige é o de que o trabalhador

(79) Publicada no DOU de 17.4.1995.

(80) DJU de 22.5.1992.

tenha sofrido um acidente do trabalho, entendendo-se como tal: a) o acidente típico, previsto no art. 19 do diploma legal ora focalizado; b) as moléstias profissionais ou do trabalho (art. 20); ou c) os eventos equiparados ao acidente do trabalho (art. 21).

O segundo requisito está em que a garantia no emprego somente terá início após a cessação do benefício previdenciário. Aqui há uma explicação lógica: é que durante o período em que o obreiro percebe o auxílio-doença acidentário o seu contrato de trabalho (tecnicamente, os seus efeitos) fica suspenso⁽⁸¹⁾, impedindo, assim, a prática do ato patronal de dispensa.

Situação interessante ocorre quando o empregado, dizendo-se vítima de moléstia de origem profissional tenha percebido apenas auxílio-doença normal, mas não o auxílio-doença acidentário. Em tal circunstância, adverte Nei Frederico Cano Martins⁽⁸²⁾, “deve-se admitir ao empregado a possibilidade de discutir, até pelas vias judiciais, a natureza do evento danoso. Assim, o dispositivo deve ser entendido de forma mais ampla, ou seja, de que a estabilidade tem início após a cessação do auxílio-doença acidentário, mas pode iniciar-se também após o auxílio-doença normal, desde que concedido indevidamente no lugar do acidentário”.

Essa, entretanto, não é a posição do Eg. Tribunal Superior do Trabalho, como se infere do seguinte julgado:

“Estabilidade Provisória — Acidente do Trabalho.

O art. 118 da Lei n. 8.213/91 estabelece que ‘o segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente’.

Para a aquisição do direito à estabilidade é necessário que o empregado afastado ultrapasse os primeiros quinze dias de interrupção do contrato de trabalho, adentrando no período de suspensão contratual, quando então perceberá o auxílio-doença acidentário, condição *sine qua non* para a configuração estabilitária” (TST-RR-159.601/95.1, Ac. 1ª Turma 4.235/95, em 30.8.95, Rel. Min. Ursulino Santos, *Revista LTr* 60-01/69).

Sem adentrar na discussão calorosa que emerge do tema em tela, uma coisa é certa: se o afastamento em virtude do acidente do trabalho,

(81) Ou interrompido, como vimos no item 4, deste trabalho.

(82) *Op. cit.*, p. 122

ou evento a ele equiparado, não ultrapassar quinze dias, não há lugar para a garantia provisória no emprego.

5.6. Reintegração ou Indenização?

O empregado que após a cessação do auxílio-doença acidentário for dispensado sem justa causa terá, até completar os doze meses subsequentes, direito a pleitear judicialmente a sua reintegração ao emprego (Lei n. 8.213/91, art. 118).

Essa reintegração poderá, no nosso entender, ser concedida a título de tutela antecipada (Código de Processo Civil, art. 273) ou mediante ação cautelar inominada (art. 796 e seguintes do mesmo diploma), já que o texto obreiro é omissivo a respeito deste tipo de provimento jurisdicional solicitado, sendo certo que não há incompatibilidade da aplicação supletória do direito processual comum.

De qualquer sorte, o empregado deverá propor a ação trabalhista no prazo da garantia provisória no emprego, isto é, caso deixe ultrapassar tal prazo e formule pedido único de indenização deverá, a nosso sentir, ter seu pedido julgado improcedente. Expliquemo-nos.

É que a lei somente confere ao trabalhador o direito à manutenção do seu contrato de trabalho durante doze meses após a cessação do benefício previdenciário. Em outras palavras: o pedido há de ser sempre de reintegração. Excepcionalmente, porém, no caso de demora da entrega da prestação jurisdicional, poder-se-á falar em indenização, já que a reintegração, *in casu*, deixou de efetivar-se por motivo alheio à vontade do empregado-autor, sendo de se presumir que o empregador, em tal situação, teve oportunidade de manter o vínculo empregatício e de contar com a força de trabalho do acionante.

Além disso, não se pode olvidar que a conversão da reintegração em indenização constitui poder discricionário exclusivo do juiz quando este, diante do caso concreto, verificar que é desaconselhável a reintegração dada a incompatibilidade entre o empregado e o empregador (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 496, aplicado analogicamente à espécie).

Fique perfeitamente esclarecido que se a reintegração deixar de acontecer por inércia ou vontade do próprio empregado, não há previsão legal para condenar o empregador a pagar remuneração sem contar com a contraprestação do serviço.

Calha, aqui, o seguinte aresto jurisprudencial:

“Estabilidade — Reintegração.

A Lei n. 8.213/91 garante ao trabalhador o emprego durante os doze meses seguintes ao infortúnio. Isto significa dizer que o obreiro detém estabilidade, passível de reintegração em caso de despedida imotivada. Postulando o reclamante indenização em decorrência do período estável, não há no ordenamento jurídico dispositivo a amparar sua pretensão” (TRT — 23ª Região — TP — Ac. n. 2.629/95, Rel. Juiz José Simioni, DJMT 22.1.1996, p. 3, *Informativo Consulex* n. 13, 25.3.1996, p. 324).

5.7. A garantia no emprego do acidentado e os contratos de trabalho por tempo determinado

Há quem sustente, com âncora na premissa de que o art. 118 da Lei n. 8.213/91 não faz distinção quanto à espécie de contrato de trabalho, ser possível a reintegração de empregado que tenha sofrido acidente de trabalho, mesmo quando contratado por tempo determinado.

Dissentimos de tal posicionamento, uma vez que a garantia no emprego prevista no art. 118 da Lei n. 8.112/91 é incompatível com os contratos de duração determinada, dentre eles o de experiência.

O próprio Tribunal Superior do Trabalho já deixou assentado que:

“O cômputo a que se refere o art. 4º da Consolidação das Leis do Trabalho, aplica-se aos contratos por tempo indeterminado, pois só quanto a esta norma de duração tem adequação inserir-se o período, em que estiver afastado o empregado, por causa de acidente” (TST, RR 3.289/77, Min. Souza Moura, Ac. 1ª T. 1.026/78, DJU de 18.8.1978, p. 5938)⁽⁸³⁾.

Releva notar que o § 2º do art. 472, do texto obreiro consolidado, só permite a prorrogação do prazo do contrato de experiência se existir acordo entre as partes. Nesse sentido, o Eg. TRT da 3ª Região decidiu textualmente:

(83) CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. 16. ed. São Paulo: RT, 1993. p. 39.

“Contrato de Experiência — Acidente do Trabalho — A enfermidade do empregado, ainda que de etiologia acidentária, não prorroga o prazo de duração do contrato de experiência, posto que tal prorrogação só seria possível mediante acordo entre as partes” (TRT- 3ª Reg. — RO 04.262/92, 1ª T., Rel. Juiz Allan Kardec Carlos Dias, DJMG 13.2.93)⁽⁸⁴⁾.

Assim, findo o prazo do contrato de trabalho por tempo determinado (gênero de que é espécie o contrato de experiência), o qual não é — salvo ajuste das partes em contrário — suspenso nem interrompido em virtude do afastamento por motivo de acidente de trabalho, inexistente qualquer óbice legal para a sua natural extinção, pelo que injurídico é compelir o empregador a reintegrar o empregado em tal hipótese ou ter de aguardar a projeção do término do contrato até a alta médica.

6. O papel do Ministério Público do Trabalho diante do problema

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público do Trabalho — assim como os demais ramos que compõem a árvore ministerial (CF, art. 128) —, deixou de ser mero apêndice do Poder Executivo para se transformar em instituição permanente, autônoma, independente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe precipuamente a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dentro, é claro, de sua área de atuação (art. 127).

Recorde-se que por ocasião dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte calorosos debates se travaram a respeito da instituição, no país, de figura semelhante ao *ombudsman* escandinavo, chegando-se à conclusão de que tal papel, em nossa sociedade, podia e devia ser desempenhado pelo Ministério Público, o que levou o legislador do texto constitucional a criar a figura do “Defensor dos Direitos do Cidadão”, para desempenhar as atribuições contidas no inciso II, do art. 129, da *Lex Legum*.

Leciona, a propósito, Hugo Nigro Mazzilli⁽⁸⁵⁾ no sentido de que embora “a soberania em essência seja una, havendo apenas divisão de funções de fazer a lei (o chamado Poder Legislativo) e de aplicar a lei (não contenciosamente, pela administração, e contenciosamente, pelo chamado Poder Judiciário), os ramos do Poder são antes um sistema de freios e

(84) *Revista Síntese Trabalhista*, n. 49, jul. 1993, *Repositório Autorizado* 01/94, em 4.764, p. 89.

(85) *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 43-44.

contrapesos aos órgãos que exercem a soberania, que propriamente uma divisão fundada em critérios científicos. Teoricamente, nada impediria estar o Ministério Público dentro de qualquer dos ramos do Poder ou ser erigido, por opção legislativa, a um quarto Poder”.

Prosseguindo, o ilustre autor clarifica que a “opção do constituinte de 1988 foi, sem dúvida, conferir um elevado *status* constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um quarto Poder: desvinculou a instituição dos Capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário (Tít. IV, Cap. IV, Seção I); fê-lo instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a do próprio regime democrático (art. 127); cometeu à instituição zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II); conferiu a seus agentes total desvinculação do funcionalismo comum, não só na garantia de escolha de seu chefe, como para a independência de atuação (arts. 127, § 1º, e 128 e parágrafos); concedeu à instituição autonomia funcional e administrativa com possibilidade de prover diretamente seus cargos (art. 127, §§ 1º e 2º); conferiu-lhe iniciativa do processo legislativo, bem como da proposta orçamentária (arts. 61, 127, §§ 2º e 3º, 128, § 5º); assegurou a seus membros as mesmas garantias dos magistrados (art. 128, § 5º, I), elencando-lhes vedações similares (art. 128, § 5º, II) e impondo-lhes os mesmos requisitos de ingresso na carreira (arts. 93, I, e 129, § 3º) e a mesma forma de promoção e aposentadoria (arts. 93, II e VI, e 129, § 4º); conferiu-lhe privatividade na promoção da ação penal pública, ou seja, uma parcela direta da soberania do Estado (art. 129, I); elevou à condição de crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem ‘contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação’ (art. 85, II); assegurou ao Procurador-Geral da República, par a par com os chefes de Poder, julgamento nos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal (art. 52, I e II)”.

O escólio de Ives Gandra da Silva Martins Filho⁽⁸⁶⁾ deixa claro que o Ministério Público “não faz parte de nenhum dos três Poderes do Estado, mas constitui um órgão extrapoderes para controle dos Poderes Clássicos (função de defender a sociedade em face dos poderes públicos), no concernente aos direitos sociais garantidos pela Constituição”.

(86) *Manual esquemático de direito e processo do trabalho*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 62.

O *Parquet*⁽⁸⁷⁾ Laboral, portanto, pode (dever-poder) ajuizar ação civil pública trabalhista, com espeque no art. 129, inciso III, da Constituição, combinado com os arts. 83, inciso III, 84, inciso V, e 6º, inciso VII, alíneas *a*, *b* ou *d*, da Lei Complementar n. 75, de 20.5.93, isto é, objetivando à proteção dos direitos sociais constitucionalmente garantidos aos trabalhadores, dentre eles o da redução dos riscos inerentes ao trabalho, desde, é claro, que a lesão a estes direitos e interesses seja proveniente de procedimento genérico e decorra da relação de trabalho (Lei Complementar n. 75/93, art. 83, III, e CF, art. 114)⁽⁸⁸⁾.

7. Conclusões

No intuito de trazer singela contribuição para os debates que se travam a respeito dos temas abordados neste estudo, parece-nos autorizado formular algumas conclusões:

a) é competente a Justiça do Trabalho para conhecer e julgar demandas cujo objeto seja o cumprimento de normas de saúde, higiene e segurança que visem à prevenção, redução ou eliminação dos acidentes do trabalho, desde que: a.1) não figure no polo passivo o órgão previdenciário; a.2) a causa de pedir decorra da relação de emprego; e a.3) o pedido não tenha intuito reparatório; b) é constitucional o art. 118 da Lei de Benefícios Previdenciários, já que regula hipótese específica de trabalhadores que se encontram em situações especiais, não

(87) Expressão francesa muito usada com referência ao Ministério Público, assim como *legens du roi* ou “magistratura de pé”. Os procuradores do rei, antes de adquirirem a condição de magistrados e de terem assento ao lado dos juízes, ficavam sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiências.

(88) O Ministério Público do Trabalho, através da Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região, ajuizou ação civil pública em face da Moneytários — Construções e Incorporações Ltda. e outras, cujo pedido liminar reside na paralisação imediata das obras sob responsabilidade das rés, nos bairros Ceilândia e Guará I, bem como a operação das máquinas e equipamentos que nelas atuam, as quais, embora interditadas pela Delegacia Regional do Trabalho no DF, continuavam a operar, e enquanto não adotadas as medidas e providências que se faziam necessárias à integral observância das normas de Segurança e Medicina do Trabalho, sob pena de multa diária, ante o efetivo risco à segurança e à saúde dos trabalhadores e, também, à possibilidade de ocorrência de acidentes do trabalho e doenças profissionais durante o tramitar da ação e antes do pronunciamento judicial definitivo. A petição inicial foi publicada na íntegra na *Revista do Ministério Público do Trabalho*, ano V, n. 9, p. 135-151, mar. 1995.

colidindo, assim, com o inciso I, do art. 7º, da Constituição Federal, destinado, genericamente, a todos os trabalhadores; c) somente se o afastamento em virtude de acidente do trabalho, ou doença a ele equiparada, for superior a quinze dias é que poder-se-á falar, em princípio, em garantia provisória no emprego, por um período mínimo de doze meses, tendo como marco inicial a data da cessação do benefício previdenciário; d) para o empregado acidentado fazer jus à reintegração, deverá ajuizar a ação dentro do prazo da garantia provisória no emprego. Caso deixe ultrapassar tal prazo, e formule pedido exclusivo de indenização, a consequência será o indeferimento do pleito; e) a garantia no emprego conferida ao trabalhador acidentado é incompatível com os contratos de duração determinada; f) o Ministério Público do Trabalho tem legitimidade para ajuizar ação civil pública em defesa da ordem jurídica laboral e dos interesses coletivos constitucionalmente assegurados, objetivando a condenação do infrator na adoção de medidas efetivas, previstas em normas relativas à saúde, higiene e segurança, destinadas à prevenção, redução ou eliminação dos riscos que possam redundar em acidentes do trabalho.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MAGANO, Octavio Bueno. *Política do trabalho*. São Paulo: LTr, 1995. v. II.

MALTA, Christóvão Piragibe Tostes; AVES, Ivan Dias Rodrigues. *Teoria e prática do direito do trabalho*. 9. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: LTr, 1995.

MARANHÃO, Délio. *Direito do trabalho*. 17. ed. Rio de Janeiro, Getúlio Vargas, 1993.

MARTINS, Nei Frederico Cano. *Estabilidade provisória no emprego*. São Paulo: LTr, 1995.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Manual esquemático de direito e processo do trabalho*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. *Iniciação do direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: LTr, 1996.

PINTO, José Augusto Rodrigues. *Curso de direito individual do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1995.

RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. Tradução de Wagner D. Giglio. São Paulo: LTr, 1978.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de direito do trabalho*. 5. ed. Curitiba: Juruá, 1995.

SILVA, Antônio Álvares da. *Convenção n. 158 da OIT*. Belo Horizonte: RTM, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas. *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1991.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 13 (MARÇO/1997)

A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A DEFESA DE INTERESSES DIFUSOS NO ÂMBITO DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Douglas Alencar Rodrigues^()*

Sumário: I — Introdução. II — As empresas paraestatais e o Ministério Público do Trabalho. III — O Ministério Público do Trabalho e a defesa dos interesses coletivos. IV — Da competência da Justiça do Trabalho. V — Conclusões.

I — INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo responder a duas indagações:

A admissão de empregados em empresa estatal sem concurso público ou a ascensão funcional mediante processo seletivo interno podem atentar contra o interesse difuso dos trabalhadores desempregados que poderiam postular tais vagas?

(*) Juiz do Trabalho Presidente da 6ª JCJ de Brasília/DF.

Seria a Justiça do Trabalho competente para apreciar ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho visando a decretação da nulidade das contratações e ascensões realizadas ilegalmente?

II — AS EMPRESAS PARAESTATAIS E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

A resposta à primeira indagação demanda análise sobre a possibilidade de admissão de trabalhadores sem concurso público ou sobre a constitucionalidade da ascensão funcional de empregados de entidades jurídicas de direito privado, mas que contam com a participação de capitais públicos, mediante processo seletivo interno.

Alcançando toda a administração pública direta, indireta ou fundacional, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o art. 37, II, da Carta Federal de 1988, estabelece que: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

Ainda quanto aos entes paraestatais, a ordem constitucional vigente proclama que: “A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias” (art. 173, § 1º).

Com base neste último dispositivo, pode-se extrair o raciocínio de que o administrador privado de capitais e interesses públicos dispõe de ampla liberdade para dirigir o empreendimento, tanto que submetido ao mesmo regime jurídico aplicável às empresas do setor privado.

Neste sentido, no que concerne às relações de trabalho, assumindo a posição de empregador comum, poderia contratar livremente seu pessoal, os mais qualificados para a disputa comercial no universo das relações privadas, também definido, a seu livre e exclusivo arbítrio, a forma ou o modo da respectiva ascensão funcional.

Este raciocínio, todavia, não pode ser aceito. Situando os entes paraestatais no universo administrativo brasileiro, leciona a melhor doutrina, *verbis*⁽⁸⁹⁾:

(89) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, p. 93-94.

“Empresas públicas e sociedades de economia mista são, fundamentalmente e acima de tudo, instrumentos de ação do Estado. O traço essencial caracterizador destas pessoas é o de se constituírem em auxiliares do Poder Público; logo, são entidades voltadas, por definição, à busca de interesses transcendentais aos meramente privados. É preciso, pois, aturado precatório para não incorrer no equívoco de assumir feitichisticamente sua personalidade de direito privado (como costuma ocorrer no Brasil) e imaginar que, por força dela, seu regime pode ensejar-lhe uma desenvoltura equivalente à dos sujeitos cujo modelo tipológico inspirou-lhes a criação. Deveras, a personalidade de direito privado que as reveste não passa de um expediente técnico cujo préstimo adscreeve-se, inevitavelmente, a certos limites, já que não poderia ter o condão de embargar a positividade de certos princípios e normas de direito público cujo arrendamento comprometeria objetivos celulares do Estado de Direito. (...) Como os objetivos estatais são profundamente distintos dos escopos privados, próprios dos particulares, já que almejam o bem-estar coletivo e não o proveito individual, singular (que é perseguido pelos particulares), compreende-se que exista um abismo profundo entre as entidades que o Estado criou para secundá-lo e as demais pessoas de direito privado, das quais se tomou por empréstimo a forma jurídica. Assim, o regime que a estas últimas naturalmente corresponde, ao ser transposto para empresas públicas e sociedades de economia mista, tem que sofrer — também naturalmente — significativas adaptações, em atenção a suas peculiaridades.”

Deste modo, conquanto a relação travada pelos entes paraestatais com seus prestadores seja de direito privado, a fundamental particularidade de coadjuvante de funções estatais estabelece a necessidade de estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, na forma do art. 37, *caput*, da *Lex Mater*.

O interesse público, mesmo quando projetado ao universo das relações privadas, não legitima a prática de atos contrários aos princípios maiores do Texto Constitucional. Por isso, tanto a admissão de empregados sem concurso quanto a respectiva movimentação vertical, neste caso mediante processo seletivo interno, denotam nítida afronta aos preceitos do art. 37, I e II, da CF de 1988.

Vale observar que a autonomia conferida ao administrador de empresas públicas e sociedades de economia mista é mitigada em favor do interesse público, que não se compadece com a realização de certames privados para a ascensão a empregos de maior valia ou com contratações desprovidas de critérios objetivos e democráticos.

Apenas com a prévia aprovação em concurso público é que se poderá titularizar empregos públicos, como já assinalado.

A interpretação que confere ampla liberdade ao administrador de para-estatais não é correta, sendo evidente que o art. 173, § 1º, da CLT, não objetivou encerrar exceção à regra maior do art. 37, do mesmo Codex. Ao contrário, tratam-se de regras que se complementam, definindo os limites entre os quais será lícito ao administrador conduzir os negócios que lhe estão confiados.

Tanto o ingresso de empregado em entidade paraestatal quanto a ascensão vertical correspondente dependerão de prévia habilitação em concurso público, sistema de mérito que elide os ineptos, apadrinhados e a prática nefasta do empreguismo comumente adotada por administradores inescrupulosos.

Esta é a exegese conferida pela Excelsa Corte aos comandos constitucionais aplicáveis (MS 21.322-1/DF, Rel. Min. Paulo Brossard, julgado em 3.12.1992; ADIn 231/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 5.8.1992), de modo que não mais cabe discutir a possibilidade ou a constitucionalidade de tais contratações ou ascensões.

Em substancial síntese, *Roma locuta, causa finita*.

Assim sendo, firmado o entendimento de que as situações de fato inseridas na primeira indagação já transcrita caracterizam inequívoca lesão à ordem jurídica, resta perquirir sobre a presença de lesão a interesse ou direito difuso.

E, sem maiores dificuldades, a resposta é afirmativa.

Com efeito, os interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos estão definidos nos incisos do art. 81, da Lei n. 8.078/90, que introduziu o Código de Defesa do Consumidor: “I — Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II — interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III — interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

No magistério autorizado de Ives Gandra da Silva Martins Filho, interesses difusos são “caracterizados pela impossibilidade de determinação da coletividade atingida pelo ato ou procedimento lesivo ao ordenamento jurídico, do qual decorre a inexistência de vínculo jurídico entre os membros da coletividade atingida ou entre estes e a parte contrária, autora da

lesão⁽⁹⁰⁾. Quanto à titularidade e ao objeto de tais interesses, colhe-se os ensinamentos de Ada Pellegrini Grinover, para quem a titularidade “pertence a uma série indeterminada de sujeitos”, ao passo que o objeto “é sempre um bem coletivo, insusceptível de divisão, sendo que a satisfação de um interessado implica necessariamente a satisfação de todos, ao mesmo tempo em que a lesão de um indica a lesão de toda a coletividade”.

Neste contexto, a admissão de empregados por empresa estatal sem concurso público ou a ascensão funcional de seus empregados mediante processo seletivo interno, além da ofensa direta e inequívoca ao texto constitucional, agride o direito subjetivo de um número indeterminado de sujeitos que poderiam, por mérito, assumir aquelas posições, na forma do art. 37, I, da CF de 1988.

A realização do concurso supera o patrimônio individual dos prováveis candidatos, o que bem demonstra o seu caráter transindividual. Além disto, não pode ser fracionado ou alcançar apenas parte do universo de prováveis candidatos, de onde sobressaia sua natureza indivisível. E o interesse em participar do certame, aliado ao preenchimento de todos os requisitos legais para tanto, projeta os prováveis candidatos à mesma situação de fato exigida pela definição legal de interesses difusos.

Manifesta, portanto, a lesão difusa, capaz de autorizar a propositura da ação civil, na forma dos dispositivos legais regentes.

III — O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS

Mas, como autêntica questão prejudicial necessária ao exame da segunda indagação proposta, cumpre aferir se o Ministério Público do Trabalho está autorizado a propor ação civil pública com o objetivo de proteger interesses difusos no âmbito da Justiça do Trabalho, matéria que vem sendo objeto de polêmica jurisprudência⁽⁹¹⁾. Antes, porém, de enfrentar a questão, cabe lembrar, ainda que de forma resumida, a história normativa da ação civil pública.

A Lei n. 7.347, de 24.7.1985, foi o primeiro diploma legal a tratar da questão, disciplinando o seu exercício nas hipóteses de dano causado ao

(90) *A tutela dos interesses difusos*. 1. ed. 1984. p. 31, item 3.

(91) Nos autos da Ação Civil Pública n. 92.867/93.1, o Colendo TST decidiu que o Ministério Público do Trabalho apenas está legitimado para a defesa de interesses coletivos, na forma do art. 83, III, da LC n. 75/93.

meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Posteriormente, em 24.10.1989, foi editada a Lei n. 7.853, regulamentando o apoio público às pessoas portadoras de deficiência, ao mesmo tempo em que instituiu a tutela jurisdicional dos respectivos interesses difusos e coletivos e normatizou a atuação ministerial em tais hipóteses.

Ainda em 7.12.1989, foi editada a Lei n. 7.913, prevendo a ação civil pública destinada à reparação dos danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários.

E finalmente, a Lei n. 8.078, de 11.6.1994, instituiu o Código de Defesa do Consumidor, definindo o que sejam interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e acrescentando novos preceitos à Legislação matriz n. 7.347/85, em especial no que concerte ao manejo da ação civil para a proteção de quaisquer interesses difusos e coletivos.

Sem embargo da clareza das disposições ordinárias mencionadas, as quais estabeleceram a ação civil pública como remédio adequado à reparação de lesões metaindividuais, a Constituição Federal expressamente consignou, em seu art. 129, III, que compete ao Ministério Público, como função institucional, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Por conseguinte, não pode haver dúvidas de que a própria *Lex Legum* ampliou o leque da ação civil pública, possibilitando a sua utilização para a defesa de quaisquer interesses difusos ou coletivos.

Já no que se refere ao alcance das atribuições do Ministério Público do Trabalho, nenhuma dúvida poderá haver quanto à sua legitimidade ativa para o exercício da ação civil pública. O art. 128, § 5º, da Carta Magna, determinou que: “Leis Complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: ... *omissis*...”

Integrando a ordem constitucional, foi editada a Lei Complementar n. 75/93, cujo art. 83, incisos I e III, tiveram a seguinte redação:

“Art. 83. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho:

I — promover as ações que lhe sejam atribuídas pela Constituição Federal e pelas leis trabalhistas;

(...)

III — promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para a defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos.”

Com base neste último inciso transcrito, sustenta-se que o Ministério Público do Trabalho apenas está autorizado à propositura da ação civil pública voltada à defesa de interesses coletivos.

Não há, todavia, qualquer razão lógica ou jurídica capaz de endossar tal raciocínio. Em primeiro plano, a possibilidade de ajuizamento de ação civil para a proteção de interesses difusos e coletivos está consagrada, indistintamente, a todos os ramos do *Parquet*, pelo próprio art. 129, III, da CF de 1988, como já mencionado.

Além disto, unidade, independência e indivisibilidade, como princípios institucionais do MP, afastam a possibilidade de que seja mitigado o conjunto de atribuições cometidas às suas diversas ramificações, cada qual dentro de sua própria órbita de atuação. Tanto que o próprio inciso I, do art. 83, da Lei Complementar n. 75/93, ressalva, de modo inequívoco, o exercício das ações conferidas pela própria Constituição ou por outros diplomas legais trabalhistas.

Desta forma, diante da expressa disposição constitucional, inaceitável a interpretação de que o legislador complementar limitou o campo de ação do Ministério Público do Trabalho, no que toca à propositura da ação civil para a defesa de interesses difusos, originados no universo das relações entre o capital e o trabalho.

Como instituição responsável pela “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis” (CF, art. 127), a atuação do *Parquet* Trabalhista não pode ser limitada. Eventuais abusos no manejo da ação civil pública são passíveis de correção pelo próprio Judiciário, não sendo a sua transformação “em uma panaceia para toda e qualquer situação” (WATANABE) capaz de reduzir o alcance deste importantíssimo mecanismo de defesa da própria sociedade.

Além disto, a exegese combatida, que limita o alcance da ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, não presta obséquio aos fins sociais das normas de proteção ao trabalho e às exigências do bem comum (LICC), pelo que não pode ser aceita.

O trabalho, como fonte responsável pela subsistência e realização do ser humano, tem seu significado ampliado ao ponto de alcançar a própria dignidade da pessoa humana, também consagrada como fundamento da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, III) e objetivo de toda a ordem

econômica nacional (CF, art. 170). Mas, o que seja dignidade do trabalhador senão o “acesso ao trabalho com justa remuneração, em ter moradia e educação e, principalmente, em participar de modo ativo e consciente da comunidade produtiva em que o indivíduo se acha inserido”⁽⁹²⁾. Mais que isto, a dignidade da pessoa humana não se compadece com tratamentos discriminatórios e aviltantes, gerados pela busca incessante da redução de custos e de maior produtividade.

Inúmeros exemplos de interesses difusos, suscetíveis de defesa na esfera trabalhista, já foram arrolados pela doutrina⁽⁹³⁾:

“a) locação de mão de obra fora das hipóteses legais de serviço temporário (Lei n. 6.019/74) e de vigilância (Lei n. 7.102/83), espoliando de seus direitos laborais os trabalhadores que prestam serviços nestas condições, além de impedir todas aquelas pessoas que poderiam ser contratadas efetivamente, de obterem um emprego permanente;

b) exigência de atestados de esterilização para a contratação de mulheres; assinatura em branco de pedidos de demissão, quando da contratação, com finalidade de descaracterizar a despedida imotivada, quando não mais interessar à empresa a manutenção do empregado; não recolhimento dos depósitos para o FGTS; adoção de medidas discriminatórias, muitas vezes constantes do próprio regulamento empresarial (não concessão de licenças, perda de gratificações, descomissionamentos e impossibilidade de eleição do período de férias), contra empregados que ajuízem reclamações trabalhistas na Justiça; utilização de trabalho escravo, no meio rural, sem pagamento de salários e com proibição de salda do local etc. (...).

Não pode haver dúvida, portanto, de que o MPT está legitimado para propor ação civil pública para a defesa de interesses difusos no âmbito da Justiça do Trabalho.

IV — DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Após esta breve digressão, cabe aferir sobre a competência da Justiça do Trabalho para a ação civil pública que objetive a nulidade dos contratos

(92) COSTA, Orlando Teixeira da. *Revista Génesis*, dez. 1995, p. 693.

(93) *LTr* 56-07/811 .

de trabalho celebrados sem concurso público ou a nulidade das ascensões funcionais praticadas em relação a empregados de empresa estatal, através de processo seletivo interno.

A questão, é evidente, envolve a eficácia de contratos de trabalho.

A Justiça do Trabalho detém competência absoluta, em razão da matéria, para apreciar a eficácia ou a validade da relação jurídica de emprego (CF, art. 114). E esta competência se faz presente mesmo quando figurem na lide, a qualquer título, entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, como expressamente ressalvado pelo art. 109, I, da CF de 1988.

Dir-se-á: mas o conflito travado na ação civil pública proposta não envolve trabalhadores e empregadores, circunstância que inibe a jurisdição trabalhista. De fato, o conflito se estabelece entre o Ministério Público do Trabalho, advogado da sociedade, e empregador, no caso ente estatal submetido à disciplina do art. 173, da CF de 1988. Neste caso, todavia, o Ministério Público age em defesa da ordem jurídica trabalhista e do próprio patrimônio público, na forma que lhe está confiada pelo art. 127 da Constituição, manipulando o instrumental que lhe foi assegurado pelo próprio art. 129, III, da mesma Carta Política.

Relevante, na definição da competência jurisdicional, é o fato de que o conflito surge em decorrência da celebração de contratos de trabalho.

Por isso, com base na redação final do *caput* do art. 114, da CF de 1988, e tendo presente os demais preceitos dos arts. 127 e 129, III, da mesma Carta Magna, c/c. art. 83, I e III, da LC n. 75/93, e art. 110, da Lei n. 8.078/94, surge manifesta a competência do Judiciário Especializado do Trabalho para a análise da ação civil pública em debate.

Observe-se, finalmente, que a tutela ministerial, nesta hipótese, alcança não só o interesse difuso do universo de trabalhadores preteridos (CF, art. 37, I), como também o imperativo da preservação da ordem jurídica trabalhista e da própria proteção do patrimônio público (CF, art. 127, *caput*), cuja defesa está cometida ao Ministério Público do Trabalho (CF, art. 129, III, c/c. LC n. 75/93, art. 83, I e III).

V — CONCLUSÕES

Finalizando, portanto, este breve ensaio:

a) A admissão de empregados em empresa estatal (CF, art. 37, I) e sem concurso público ou a ascensão funcional mediante processo seletivo interno atentam contra o interesse difuso de quaisquer trabalhadores que poderiam postular tais vagas.

b) A Justiça do Trabalho é competente *ex ratione materiae* para apreciar ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho visando a decretação da nulidade das contratações e ascensões realizadas ilegalmente, na forma dos arts. 127, *caput*, 129, III, da CF de 1988, e arts. 114, da CF de 1988 e 83, I, da LC n. 75/93, c/c. art. 110, da Lei n. 8.078/94.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 14 (SETEMBRO/1997)

SINDICALIZAÇÃO POR CATEGORIA

José Cláudio Monteiro de Brito Filho^()*

Sumário: 1. *Generalidades.* 2. *A sindicalização por categoria.* 3. *O modelo brasileiro,* 3.1. *Setor privado;* 3.2. *Setor público.* 4. *Conclusão.*

1. GENERALIDADES

Questão das mais intrigantes dentro das restrições constitucionais à organização das entidades sindicais, a sindicalização por categoria é um dos resquícios, dentro de nosso modelo de sindicalização, da estrutura sindical corporativista instituída por Getúlio Vargas.

(*) Mestre em Direito, Professor Assistente I do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (graduação e mestrado) e Visitante da Universidade da Amazônia (Especialização), Procurador do Trabalho, lotado na Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região.

Sobre a questão, assim se manifesta Arion Sayão Romita:

“A formação de sindicatos por categoria, no Brasil, constitui uma noção implantada pela Carta de 10 de novembro de 1937, cujo art. 138 dispunha que o sindicato reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído.

A fonte de Inspiração da Carta de 1937 é, como se sabe, a Carta del Lavoro, de 1927, da Itália Fascista. O mencionado art. 138 da Carta Brasileira de 1937 constitui tradução literal da declaração III da Carta del Lavoro. Esta, por seu turno, provém da deliberação do Gran Consiglio Nazionale dei Fascismo, de 6 de outubro de 1925, que definiu as bases da organização sindical e da Magistratura del Lavoro italiana.

A organização sindical por categoria, no Brasil traduz — é evidente — a influência do fascismo italiano, criteriosamente conservada pela Constituição de 1988 que, não obstante, declara, no art. 1º, ser o Brasil um estado democrático de direito (mera ‘norma de fachada’?)⁽⁹⁴⁾.

Ela está prevista, constitucionalmente, no art. 8º, II, que preceitua:

Art. 8º, II — é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município.

Esse, entretanto, não é o único dispositivo que indica a manutenção da sindicalização por categoria, servindo os incisos III e IV, ainda do art. 8º, para materializar, também, essa opção.

E essa regra, é importante salientar, deve ser observada por todos aqueles que têm direito à sindicalização, quer do setor privado, quer do setor público. É que entendemos que a sindicalização dos servidores públicos deve ocorrer nos mesmos moldes do setor privado, no tocante às disposições constitucionais aplicáveis do art. 8º. Assim temos defendido, afirmando que “as regras previstas no art. 8º, Constitucional, devem reputar-se válidas para

(94) Sindicalização por categoria. *Revista LTr*, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 295, mar. 1995.

os servidores públicos também, pois seria inconcebível, em nosso ponto de vista, deixar de considerar que o direito à sindicalização previsto no art. 37, VI, nada mais é que uma extensão — conferindo os mesmos direitos a uma categoria até então alijada — dos direitos garantidos no art. 8º aos demais trabalhadores. Nessa linha, as entidades sindicais de servidores públicos sofrem as mesmas restrições impostas às suas congêneres do setor privado, no tocante à sua constituição e estruturação, como veremos adiante. Aliás, essa é a única forma possível de uma compatibilização harmônica das normas previstas no texto constitucional, adotando-se uma visão sistêmica do texto e abandonando-se uma visão isolada de cada dispositivo nele inserido”⁽⁹⁵⁾.

Essa não é, porém, posição pacífica no plano doutrinário, existindo aqueles que entendem em sentido contrário, como João de Lima Teixeira Filho⁽⁹⁶⁾ e Arion Sayão Romita, este lecionando que: “À sindicalização no setor público não se aplicam, em consequência, as limitações impostas pelo art. 8º ao sindicalismo próprio do setor privado” e declarando, ainda, “De resto, no setor público não há categorias, no sentido em que o conceito é manejado pela Constituição de 1988. Na oposição entre servidor e a administração pública não se refletem as tensões típicas do setor privado, que inspiram as noções de categoria profissional, econômica e diferenciada”. Chama atenção, o autor, por fim, para o fato de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal adota entendimento contrário à sua posição⁽⁹⁷⁾.

Nossa discordância, fica claro, decorre de adotarmos visão mais ampla da sindicalização, como prevista no texto constitucional. Acrescente-se a isso o fato de advogarmos uma definição de categoria distinta de sua conceituação mais clássica, como será visto nos itens seguintes.

2. A SINDICALIZAÇÃO POR CATEGORIA

Os sindicatos, assim como outras espécies do gênero associação, formam-se em torno de um conjunto de pessoas com interesses comuns. Esses interesses, quando se trata de entidades sindicais, qualificam-se por ser profissionais ou econômicos.

(95) *A sindicalização no serviço público*. Curitiba: Genesis, 1996. p. 40.

(96) O servidor público e a sociedade de economia mista na Constituição Federal de 1988. *Revista do TRT da 8ª Região*, Belém, v. 22, n. 43, p. 85, jul./dez. 1989.

(97) Tudo em sindicalização por categoria. *Revista LTr*, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 295-296, mar. 1995.

É, portanto, a solidariedade de interesses que irá motivar a formação, entre trabalhadores (em sentido amplo) e empregadores, de um vínculo que os une. Esse vínculo, de solidariedade, segundo Mozart Victor Russomano⁽⁹⁸⁾ ou, como prefere a CLT, social básico (*vide* art. 511), é o que forma ou se denomina de categoria.

Ainda conforme Russomano, ao contrário do sindicato, que se forma em decorrência da vontade de seus integrantes, a categoria é necessária⁽⁹⁹⁾. Haveria, então, sempre uma categoria representada por determinado sindicato.

Isso pressupõe, porém, um mínimo de homogeneidade, não sendo possível adotar o critério de existência necessária de categorias quando se tem a sindicalização heterogênea⁽¹⁰⁰⁾. É o caso dos Estados Unidos, como verificamos com Benjamin M. Shieber, inexistindo restrições para a constituição de entidades sindicais, até mesmo no tocante a enquadramento sindical, como se verifica da seguinte afirmação, principalmente da parte final: “vemos que há ampla liberdade nos Estados Unidos. Podem existir cem sindicatos para uma mesma profissão. E, de fato, para enfermeiras, por exemplo, existem pelo menos cinco sindicatos que estão tentando sindicalizar essas profissionais. Até mesmo o sindicato dos marinheiros tem uma seção para sindicalizar enfermeiras, e não só enfermeiras de navios, mas enfermeiras de hospitais nas cidades”⁽¹⁰¹⁾.

É certo, entretanto, que um modelo (sindicalização heterogênea) pode conviver com o outro (sindicalização homogênea). Basta que exista liberdade de sindicalização. Os americanos, como visto, são exemplo disso.

Esse é o posicionamento adotado pela Organização Internacional do Trabalho que, na Convenção n. 87⁽¹⁰²⁾, da Organização Internacional do Trabalho, que versa sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical⁽¹⁰³⁾, art. 2º:

(98) *Princípios gerais de direito sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 80.

(99) *Idem*.

(100) Para os fins deste estudo, entendida como aquela em que as pessoas, trabalhadores e empregadores, podem sindicalizar-se sem levar em conta uma profissão ou uma atividade comuns, considerando, para seu agrupamento, critérios de pura conveniência.

(101) *Iniciação ao direito trabalhista norte-americano*. São Paulo: LTr, 1988. p. 62.

(102) Para Arion Sayão Romita, a Convenção n. 87 “é o instrumento fundamental em tema de liberdade sindical” (*Regime jurídico dos servidores públicos civis: aspectos trabalhistas e previdenciários*. São Paulo: LTr, 1992. p. 34).

(103) Ratificada, até 31 de dezembro de 1994, por 112 países, não incluído o Brasil, conforme *Listas de ratificaciones por convenio y por país* (1ª ed. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1995. p. 110-1).

Art. 2º Trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem prévia autorização, organizações de sua própria escolha e, sob a única condição de observar seus estatutos⁽¹⁰⁴⁾.

Por esse artigo, verificamos que, para a OIT, a constituição de organizações sindicais não pode estar sujeita a restrições que determinem em que condições os indivíduos podem sindicalizar-se, se por ofício, por atividade onde estejam inseridos, por empresa etc.

Isso pode, em relação ao enquadramento sindical, ser observado nas decisões abaixo, todas do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT⁽¹⁰⁵⁾.

“243. Exigir para la constitución de un sindicato que los trabajadores trabajen para un solo empleador viola los principios de la libertad sindical”.

“278. El establecimiento, a los efectos del reconocimiento del derecho de asociación, de una lista de profesiones con carácter limitativo estaría en contradicción con el principio de que los trabajadores, sin ninguna distinción, deben tener derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas”.

“279. Los trabajadores deberían poder decidir si prefieren formar, en el primer nivel, un sindicato de empresa u otra forma de agrupamiento a la base, tal como un sindicato de industria o de oficio”.

A Espanha, que ratificou a Convenção n. 87 (registro em 20.4.1987)⁽¹⁰⁶⁾, adota, em consequência, regime de liberdade, mesmo no tocante ao enquadramento sindical. Prevalece, entretanto, como se verifica com Flávio Antonello Benites Filho, o enquadramento sindical por ramos de atividade econômica, cabendo salientar, entretanto, como faz o autor, que isso decorre de postura voluntária, não havendo lei que discipline a matéria⁽¹⁰⁷⁾. Levando em conta a homogeneidade, podemos definir categoria, então, de forma ampla, como o conjunto de pessoas que, por força do seu trabalho ou de

(104) O texto integral da Convenção n. 87 foi publicado em português, pela Organização Internacional do Trabalho, sendo a 1ª edição de setembro de 1993, que pode ser encontrada na sede da organização, em Brasília-DF.

(105) Todas constantes da obra *La libertad sindical* — recopilación de decisiones y principios del comité de libertad sindical del consejo de administración de la OIT. 4. ed. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1996. p. 55 e 64.

(106) *Vide* nota n. 11, primeira obra citada, p. 110.

(107) *Direito sindical espanhol: a transição do franquismo à democracia*. São Paulo: LTr, 1997. p. 113.

sua atividade, possuem interesses comuns, formando um vínculo social básico. E essa forma de sindicalização conduz a dois tipos de sindicatos: os horizontais e os verticais.

Os primeiros, como ensina Arion Sayão Romita, “são os que agrupam trabalhadores que exercem o mesmo ofício ou profissão, independentemente da empresa em que trabalham ou do ramo de produção em que estas desenvolvem sua atividade”⁽¹⁰⁸⁾.

O que os caracteriza, portanto, é o fato de serem organizados com base na profissão desenvolvida pelos trabalhadores, pelo que impossível, nessa forma, a sindicalização de empregadores.

A sindicalização horizontal, a propósito, conforme Gino Giugni, foi a “primeira forma de organização sindical nos países de desenvolvimento industrial mais antigo (Grã-Bretanha e Estados Unidos, por exemplo)”⁽¹⁰⁹⁾, recebendo, conforme Arion Sayão Romita, a denominação de *craft union*, *syndicat de métier*⁽¹¹⁰⁾.

Já os sindicatos verticais, ainda segundo Romita, são aqueles em que se considera “apenas o ramo ou setor da produção em que a empresa desempenha sua atividade. Considera-se a natureza da e 231, o que, como já observamos em estudo anterior, nem poderia, considerando suas normas internas sobre organização sindical (*A sindicalização no serviço público*. Curitiba: Genesis, 1996. p. 20), atividade desenvolvida pela empresa em que o empregado trabalha”. O autor subdivide esses sindicatos, ainda, em sindicatos de atividade e sindicatos de empresa⁽¹¹¹⁾.

Os primeiros, aproveitando a definição dada por Amauri Mascaro Nascimento, são aqueles que exercem “a representação de quantos militam, como empregadores, num setor de atividade econômica (sindicato de empregadores), ou de quantos se encontrem prestando serviços nesse mesmo setor como trabalhadores (sindicato de trabalhadores). A definição do sindicato a que uma pessoa pertence depende do ramo de atividade em que se achar. Não resulta da profissão que nele exerça. Nem da empresa em que trabalhe”⁽¹¹²⁾. Os sindicatos verticais de atividade são tanto de trabalhadores como de empregadores.

(108) Sindicalização por categoria. *Revista LTr*, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 296, mar. 1995.

(109) Direito sindical. Tradução de Eiko Lúcia Itioka. São Paulo: LTr, 1991. p. 30.

(110) Sindicalização por categoria. *Revista LTr*, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 296, mar. 1995.

(111) *Ibidem*, p. 296-297.

(112) *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 233.

Os últimos, por sua vez, são os sindicatos de trabalhadores que prestam serviços a uma só empresa, sendo esse o interesse comum que os leva a se agrupar. A sindicalização por empresa não admite, pelo seu caráter restrito, a sindicalização de empregadores.

Todos esses modelos, cabe salientar, oferecem vantagens e restrições. Acreditamos preferível, no mais das vezes, a sindicalização vertical, por atividade ou por empresa, conforme o caso, pois nela é possível a união de esforços de todos os que atuam, como empregados ou como empregadores, em determinado setor, ou em determinada empresa (nesse caso apenas empregados), em busca de objetivos comuns.

A sindicalização horizontal, entretanto, em certos casos, é a única possível, quando se trata de trabalhadores não empregados, ou quando essa é a melhor forma, segundo a conveniência dos interessados.

O ideal, então, é permitir que trabalhadores e empregadores se agrupem da forma que entenderem conveniente. Nesse sentido a posição de Alfredo J. Ruprecht que, tratando do assunto, afirma: “Na realidade, deveriam coexistir ambos os sistemas, sem inclinação para um único, para ser aplicados onde fosse melhor a sua utilização”⁽¹¹³⁾.

3. O modelo brasileiro

No direito brasileiro, a sindicalização por categoria foi mantida, como se observa do art. 8º, II, da Constituição Federal de 1988.

Ela, como já afirmamos, deve ocorrer tanto no setor privado como no setor público. Ocorrerá, entretanto, em condições diversas, uma vez que, no setor privado existem regras rígidas sobre a formação de categorias e, no setor público, não.

Aqui cabe observar que não desconhecemos a definição clássica, no Direito Brasileiro, de categoria, o que, aparentemente, conduziria à impossibilidade de existência de categorias no serviço público.

Segundo Amauri Mascaro Nascimento: “Categoria é o conjunto de empresas ou de pessoas que militam nas atividades e profissões setorializadas pelo Estado”⁽¹¹⁴⁾. Arion Sayão Romita, por sua vez, afirma

(113) *Relações coletivas de trabalho*. Tradução Edilson Alkmin Cunha, Revisão técnica Irany Ferrari. São Paulo: LTr, 1995. p. 149.

(114) *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 234.

que não faz sentido o emprego do vocábulo categoria para designar servidores públicos, lembrando que: “Só há categoria quando se pode contrapor empregados (categoria profissional) a empregador (categoria econômica) ou quando se alude a profissões (categoria diferenciada)”, aduzindo também que a noção de categoria “alude a sistema econômico produtivo, característica inexistente nas relações de direito público, como as travadas entre o Estado e seus servidores estatutários” e “pressupõe o domínio da autonomia contratual privada, que não se harmoniza com a relação estatutária, dominada pelo princípio da legalidade”⁽¹¹⁵⁾.

Ainda assim, existe o emprego do vocábulo para designar o agrupamento de servidores públicos, *v. g.*, no art. 240, *c*, da Lei n. 8.112/90 (Regime Jurídico Único dos Servidores Federais) e no art. 175, *c*, da Lei Estadual n. 5.810/94 (Regime Jurídico Único dos Servidores do Estado do Pará).

Não nos parece que exista, nas duas hipóteses mencionadas, imprecisão, mas sim a adequação da definição clássica a uma nova situação, decorrente da inserção da possibilidade de sindicalização dos servidores públicos, o que não era garantido anteriormente à Constituição Federal de 1988 e, nos mesmos moldes constitucionalmente previstos para os que laboram no setor privado.

Categoria deve ser definida, então, em visão menos restritiva, nos termos da definição que apresentamos no item 2. As condições em que se dá o agrupamento é que são diferentes: no setor privado, nos termos do art. 511 da CLT e no setor público, conforme abaixo. Isso, porém, com base na definição apresentada, que se adapta às duas situações.

3.1. Setor privado

No setor privado, as regras estão nos §§ 1º a 4º, do art. 511, da CLT, recepcionados pelo texto constitucional atual.

É como entende Arion Sayão Romita, que afirma: “A Constituição de 1988 recepcionou, portanto, os preceitos da Consolidação das Leis do Trabalho que regulam a matéria. O art. 511 e seus parágrafos assim como o art. 570 da CLT continuam em vigor, já que compatíveis com a Lei Maior”⁽¹¹⁶⁾.

(115) *Regime jurídico dos servidores públicos civis: aspectos trabalhistas e previdenciários*. São Paulo: LTr, 1992. p. 43, nota 26.

(116) *Sindicalização por categoria*. *Revista LTr*, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 295, mar. 1995. Discordamos, entretanto, da recepção do art. 570, como será observado adiante.

No mesmo sentido a posição de Arnaldo Süssekind: “Inversamente, ao impor a unicidade sindical por categoria (art. 8º, II) e validar a contribuição anual obrigatória instituída por lei em favor do ‘sistema confederativo de representação sindical’, a Carta Magna recepcionou as normas da CLT sobre tais questões, salvo naquilo em que feriam o mencionado princípio da autonomia sindical”⁽¹¹⁷⁾.

Pela análise do art. 511, verifica-se, em primeiro lugar, que a pretensão do legislador é a constituição das categorias dentro de critérios de homogeneidade (§ 4º).

Esses critérios que conduzem à sindicalização homogênea são os da identidade, da similaridade e da conexidade.

Pelo primeiro, a categoria se forma em torno de pessoas que exercem atividades ou profissões idênticas, iguais; pelo segundo, reúnem-se aqueles que possuem atividades similares, semelhantes e, no último, atividades que se complementam⁽¹¹⁸⁾.

Fixados os critérios da sindicalização homogênea, verifica-se que a formação das categorias atende à sindicalização vertical, como regra, pela vertente da sindicalização por atividade⁽¹¹⁹⁾, sendo a sindicalização horizontal, ou por profissão, uma exceção.

Nesse sentido, as categorias econômica e profissional, salvo a profissional diferenciada, são definidas levando em consideração a atividade desenvolvida pelo tomador de serviços⁽¹²⁰⁾.

(117) *Instituições de direito do trabalho*. Em conjunto com Délio Maranhão e Segadas Vianna. 14. ed. Atualizada por Süssekind e João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 1993. v. 2, p. 998.

(118) Nesse sentido a lição de Amauri Mascaro Nascimento: “As atividades que são reunidas numa categoria podem ser idênticas, similares ou conexas. Idênticas são as atividades iguais. Similares são as atividades que se assemelham, com o que numa categoria podem ser agrupadas empresas que não são do mesmo ramo, mas de ramos que se parecem, como hotéis e restaurantes. Conexas são as atividades que, não sendo semelhantes, complementam-se, como as atividades múltiplas destinadas à construção de uma casa” (*Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 235).

(119) É vedada a sindicalização por empresa, como observa Amauri Mascaro Nascimento (*Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 233).

(120) Dispõem os §§ 1º e 2º, do art. 511: § 1º A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica. § 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

Isso quer dizer que a atividade do empregador define não só a categoria a que pertence, como, também, a categoria profissional de seus empregados.

Arnaldo Süssekind, a propósito, leciona que: “O empregado, portanto, compõe a categoria profissional correspondente à categoria econômica a que pertence a empresa em que trabalha, pouco importando a função que nela exerce (p. ex.: o escriturário e o servente de uma empresa metalúrgica são metalúrgicos)”⁽¹²¹⁾.

Existe, entretanto, como dito acima, a sindicalização horizontal, que é representada pelas categorias profissionais diferenciadas, definidas no art. 511, § 3º, Consolidado, da seguinte forma:

Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.

Nessa, a categoria se forma levando em consideração não mais a atividade do empregador, mas a profissão ou função dos empregados que, além de ser idênticas⁽¹²²⁾, devem implicar em condições de trabalho singulares ou devem decorrer de estatuto profissional especial⁽¹²³⁾.

Quanto ao enquadramento sindical, este ocorria, antes da promulgação da atual Constituição Federal, nos termos do art. 570 da CLT, que tinha a seguinte redação:

Art. 570. Os Sindicatos constituir-se-ão, normalmente, por categorias econômicas ou profissionais específicas, na conformidade da discriminação do Quadro de Atividades e Profissões a que se refere o art. 577, ou segundo as subdivisões que, sob proposta da Comissão do Enquadramento Sindical, de que trata o art. 576, forem criadas pelo Ministro do Trabalho.

(121) Em conjunto com Délio Maranhão e Segadas Vianna (*Instituições de direito do trabalho*. 14. ed. Atualizada por Süssekind e João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 1993. v. 2, p. 1.003.

(122) Não se pode falar em categoria diferenciada formada pelos critérios da similaridade ou da conexidade, entendemos, pois é o estatuto profissional próprio ou as condições de vida singulares que as originam.

(123) Tratando dos trabalhadores que formam as categorias profissionais diferenciadas, afirma Arnaldo Süssekind que: “A definição de categoria dos mesmos, para efeito de sindicalização, independe da natureza da atividade econômica empreendida pela empresa de que sejam empregados” (Em conjunto com Délio Maranhão e Segadas Vianna. *Instituições de direito do trabalho*. 14. ed. Atualizada por Süssekind e João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 1993. v. 2, p. 1.004).

Parágrafo único. Quando os exercentes de quaisquer atividades ou profissões se constituírem, seja pelo número reduzido, seja pela natureza mesma dessas atividades ou profissões, seja pelas afinidades existentes entre elas, em condições tais que não se possam sindicalizar eficientemente pelo critério de especificidade de categoria, é-lhes permitido sindicalizar-se pelo critério de categorias similares ou conexas, entendendo-se como tais as que se acham compreendidas nos limites de cada grupo constante do Quadro de Atividades e Profissões.

Dessa feita, além dos grupos formarem categorias com base em critérios de “homogeneidade”, submetiam-se, ainda, ao entendimento do Ministro do Trabalho e da Comissão de Enquadramento Sindical, no tocante ao enquadramento sindical.

Isso já não pode persistir. As restrições à organização das entidades sindicais estão preceituadas, de maneira exaustiva, no inciso II, do art. 8º, Constitucional, não cabendo mais, ao Estado, interferir nas entidades sindicais, no que diz respeito à sua organização, em outros aspectos.

Ora, definir, pelo enquadramento sindical, as entidades que podem ser constituídas, importa, claramente, interferência vedada pelo texto constitucional.

As entidades sindicais são formadas atualmente, então, com base na conveniência dos interessados, desde que, é óbvio, respeitem os limites da sindicalização por categoria, definidos para o setor privado, como visto no art. 511, da CLT. Essa é a posição de Arnaldo Süssekind, registrando que o quadro de atividades e profissões tem agora, apenas, a função de servir de modelo “que, em geral, vem sendo respeitado pelos grupos interessados”⁽¹²⁴⁾.

Wilson de Sousa Campos Batalha, por seu turno, indica que: “Não prevalecem as normas da CLT a respeito do enquadramento Sindical e da Comissão de Enquadramento Sindical. As normas legais não são obrigatórias, continuando a vigor apenas se e enquanto (*si et in quantum*) o permitirem as deliberações assembleares. Cabe à assembleia do sindicato definir a sua representatividade e o âmbito das categorias representadas, bem como a área territorial de abrangência”⁽¹²⁵⁾.

Entendimento contrário teve a Seção Especializada em Dissídios Coletivos, no Processo n. TSTRO-DC n. 43.012/92.7, em que foi Relator o

(124) Em conjunto com Délio Maranhão e Segadas Vianna (*Instituições de direito do trabalho*. 14. ed. Atualizada por Süssekind e João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 1993. v. 2, p. 1.004).

(125) *Sindicatos, sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1992. p. 108.

Juiz convocado (agora Ministro) Rider Nogueira de Brito. Nesse processo, a Seção manteve decisão do TRT/2ª Região em que foi afirmado o seguinte: “Ao contrário do que entende o suscitante, não basta a invocação do disposto no § 3º do art. 511 da CLT, para se concluir pela natureza diferenciada de uma determinada categoria profissional. As categorias diferenciadas foram todas definidas em portarias ministeriais, estando incluídas no quadro a que se refere o art. 577 da Consolidação, afora os profissionais liberais, que possuem lei específica e esta os equipara aos trabalhadores diferenciados.

A definição das categorias profissionais, emergente do referido dispositivo consolidado, face ao princípio da compatibilidade e da recepção, não sofreu qualquer mudança com o advento do novo texto constitucional”⁽¹²⁶⁾.

Nesse sentido, ainda, a posição de Mozart Victor Russomano, que defende que o quadro (denomina mapa) aludido no art. 577 não está revogado, nem é incompatível com o texto constitucional, em razão de seguir o modelo da unicidade, que foi mantido⁽¹²⁷⁾.

Como visto, comungamos com a primeira posição, pelo que entendemos que trabalhadores e empregadores, no presente, não estão sujeitos às normas rígidas existentes, anteriormente, na CLT, sobre a matéria. Dessa feita, basta observar as definições dos §§ 1º a 3º, do art. 511, da Consolidação.

Isso, para os empregadores, é simples, visto que devem adequar-se, apenas, ao disposto no § 2º.

Para os trabalhadores, por outro lado, algumas regras devem ser observadas.

Os subordinados (empregados) devem ter em mente que, embora a categoria profissional diferenciada seja exceção, é por ela que devem iniciar a verificação de seu enquadramento. É que eles só se enquadrarão com base na atividade do empregador se não estiverem sujeitos a estatuto profissional especial ou se não pertencerem à profissão que os sujeite a condições de vida singulares.

Vale dizer, então, para os empregados que, estes, em primeiro lugar, devem observar se pertencem à categoria profissional diferenciada e depois, somente, caso a resposta seja negativa, é que verificarão a atividade de seu empregador, para fins de enquadramento.

(126) Ac. SDC n. 938/94, julg. dia 22.8.1994, *Revista do TRT da 8ª Região*, Belém, v. 27, n. 53, p. 186, jul./dez. 1994.

(127) *Princípios gerais de direito sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 81, nota 6.

Quanto aos profissionais liberais, como ensina Arnaldo Süssekind, “depois da vigência da Lei n. 7.316, de 28 de maio de 1985 (deu aos correspondentes sindicatos a legitimidade processual para representar os que trabalham com relação de emprego), eles devem ser considerados como integrantes de categoria profissional diferenciada”⁽¹²⁸⁾. É o caso, ainda, dos autônomos, que não têm vinculação com determinada categoria econômica, não precisando obedecer à regra da simetria da organização sindical, como afirma Everaldo Gaspar Lopes de Andrade⁽¹²⁹⁾.

3.2. Setor público

De início, deve ser salientado que a sindicalização do servidor público deve ocorrer em separado dos empregados do setor privado, em primeiro lugar, em razão do enquadramento sindical profissional dar-se em função do enquadramento daquele que toma o serviço, que se beneficia da prestação do serviço, como regra geral.

É certo que a norma do art. 511, § 2º, da CLT, não se aplica ao presente caso, pois não se está tratando de entidades com atividade econômica e pertencentes ao setor privado, mas sim da administração pública, nos diversos níveis existentes dentro da Federação. É importante, no entanto, por traduzir o entendimento reinante no país a respeito do enquadramento sindical e que se encontra vigente.

Ocorre que o agrupamento dos que emprestam sua força de trabalho — trabalhadores em sentido amplo — quer empregados, quer servidores públicos, dá-se em função de situação profissional comum, que não ocorre entre os primeiros e os últimos, pois a principal característica dos servidores públicos, e seu ponto de união, é o fato de prestarem serviço a ente público, integrante da administração pública direta, autárquica ou fundacional — todos com personalidade jurídica de direito público —, em condições e com características diversas dos empregados do setor privado.

Ademais, o disposto no inciso II, do art. 8º, da CF/88, vedando a criação de mais de uma organização sindical, representativa de categoria profissional, dá suporte a esse entendimento, pois o exercício da mesma

(128) Em conjunto com Délio Maranhão e Segadas Vianna (*Instituições de direito do trabalho*. 14. ed. Atualizada por Süssekind e João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 1993. v. 2, p. 1.005.

(129) *Curso de direito sindical: teoria e prática*. São Paulo: LTr, 1991. p. 39.

atividade, nos setores privado e público, não aproxima os trabalhadores dos dois setores, mas sim os afasta, vez que sujeitos a regramentos totalmente diversos, constituindo-se em trabalhadores de categorias diversas.

Em segundo lugar, deve ser observado que as entidades sindicais de empregados do setor privado possuem restrições, como a limitação do número de seus dirigentes, para o gozo de prerrogativas, e vantagens, como o direito à contribuição sindical, que não existem para as entidades sindicais compostas de servidores públicos, o que torna incompatível a convivência dos integrantes de ambas, na mesma entidade.

Dentro desse entendimento — e não de forma isolada — é que a concessão do direito de sindicalização do servidor público em separado deve ser entendida como o desejo do legislador constituinte de separar o servidor público do empregado do setor privado, para fins de sindicalização. Segundo Prisce Maria Frota Salles Torres Barbosa⁽¹³⁰⁾, é natural o agrupamento dos servidores públicos em sindicato próprio, já que a atividade da administração pública é diversa das empresas.

A jurisprudência também vem acolhendo a separação entre sindicatos de servidores públicos e sindicatos de empregados do setor privado, do que é exemplo a ementa abaixo:

ILEGITIMIDADE “*AD CAUSAM*”. Apenas sindicato que congregue servidores públicos tem legitimidade para agir como substituto processual contra entidade fundacional instituída pelo Estado, ao teor do art. 37, VI, da Constituição Federal. Ac. n. 1.788/91 (Processo n. TRT R EX OFF e RO 88/91) TRT/8ª R., Rel. Juiz Itair Sá da Silva, DOE/PA 21.6.1991, p. 10, caderno 2.

As entidades sindicais de grau superior obedecerão à mesma regra, constituindo-se as federações e confederações, respectivamente, de sindicatos exclusivos de servidores públicos e federações compostas por estes.

Também pela primeira razão, entendemos que os sindicatos devem constituir-se na reunião dos servidores públicos de cada nível da Federação em separado, ou seja, devem constituir-se congregando os servidores públicos de cada Município, de cada Estado-membro e os da União Federal.

O sindicato dos servidores do Estado do Pará, por exemplo, não poderá ter entre seus membros servidores da União Federal, ou do Município de Belém, pois as características não são comuns, o que inviabiliza sua união.

(130) A sindicalização do servidor público. *Revista LTr*, São Paulo, v. 54, n. 4, p. 418, abr. 1990.

Mais uma vez, é a existência de regramentos diversos, cada unidade adotando seu próprio regime jurídico, adotando regras diversas para seus servidores, que impede a sindicalização em comum, pela falta de identidade entre uns e outros servidores públicos. O entendimento de C. A. Barata Silva⁽¹³¹⁾ é nesse sentido, afirmando ainda o autor que deve ser observada a independência dos poderes. Resta, por fim, definir o agrupamento sindical dos servidores públicos dentro de cada unidade da Federação, onde, ao contrário das primeiras questões, não vislumbramos nenhum impedimento, podendo os servidores públicos constituir um único sindicato, ou mais de um, fazendo a divisão por órgão ou setor da administração pública, desde que respeitem a unicidade sindical e a base territorial mínima.

Aqui, comungamos, parcialmente, com o pensamento de Antônio Álvares da Silva⁽¹³²⁾, discordando da não obediência ao inciso II, do art. 8º, da Constituição Federal de 1988, mas de pleno acordo quanto à inexistência de outras limitações, devendo ser observada a capacidade de mobilização e atuação⁽¹³³⁾. Essa posição, aliás, já manifestávamos desde 1990⁽¹³⁴⁾, afirmando: “poderão então organizar-se as grandes categorias existentes na Administração em sindicatos, tais como o da saúde, do setor agrícola, da polícia, dos servidores do Poder Judiciário etc., desde que respeitadas os princípios da UNICIDADE SINDICAL, com base mínima igual à área do Município”.

Por fim, à falta de possibilidade jurídica, bem como pelo fato das categorias se formarem, em relação aos servidores públicos, exatamente pela característica geral de ocorrer a prestação de serviços a entes públicos, não se pode falar, no setor público, de categorias diferenciadas.

4. CONCLUSÃO

A sindicalização por categoria, mantida na Constituição Federal de 1988 (art. 8º, I), é uma das restrições à organização das entidades sindicais, alinhando-se com a base territorial mínima e a unicidade sindical.

(131) Organização sindical no serviço público. *Revista LTr*, São Paulo, v. 54, n. 4, p. 390, abr. 1990.

(132) *Os servidores públicos e o direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1993. p. 74-5.

(133) Eduardo Gabriel Saad é outro que entende no sentido da sindicalização que congregue o que denomina de classes homogêneas, no serviço público (*Constituição e direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1989. p. 224).

(134) A sindicalização do servidor público. *Revista LTr*, São Paulo, v. 54, n. 4, p. 1221, abr. 1990.

Essas restrições, junto à contribuição sindical compulsória e à competência normativa da Justiça do Trabalho, são resquícios do sistema sindical corporativista implantado por Getúlio Vargas.

A manutenção parcial desse sistema, pelo texto constitucional, impede a adoção, no Brasil, de um sistema de sindicalização com liberdade, preconizada pela Organização Internacional do Trabalho e adotada por países que, como nós, alicerçam-se na democracia e no pluralismo.

Esse último modelo, que seria o ideal, se implantado, possibilitaria o fortalecimento do movimento sindical, principalmente dos trabalhadores, permitindo-lhes atuar com mais desenvoltura no atual cenário de transformação das relações de produção, com modificações profundas nas relações de trabalho, que vieram para ficar e são incompatíveis com sindicalização rígida e forjada sob o signo do autoritarismo.

Isso, em grande parte, decorre da vontade majoritária dos controladores, hoje, das entidades sindicais, receosos de perder seus privilégios e o controle feroz exercido sobre trabalhadores empregadores. É por isso que é conveniente encerrar com estas palavras de Arion Sayão Romita: “Como certas instituições e determinadas criações da vida humana, o sindicalismo só justifica sua permanência pela capacidade de se adaptar à evolução da sociedade, curvando-se ante novas realidades políticas, econômicas, sociais e culturais.

A sindicalização por categoria é coisa do passado, inteiramente desatualizada, completamente desajustada ao mundo presente. Só se sustenta no Brasil, graças à mentalidade dominante, que autoriza a permanência de privilégios assegurados aos exercentes do poder sindical — patronal e de trabalhadores — que em nada cedem, apegados, como ostras ao rochedo, às posições de mando das quais ninguém consegue demovê-los.”⁽¹³⁵⁾

Belém-PA, junho de 1997.

(135) Sindicalização por categoria. *Revista LTr*, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 307, mar. 1995.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 15 (MARÇO/1998)

O DEVIDO PROCESSO LEGAL E A TUTELA DOS INTERESSES METAINDIVIDUAIS

Sandra Lia Simón^()*

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto a análise da tutela dos interesses metaindividuais em relação à cláusula do *due process of law* e, para tanto, o tema será desenvolvido em três tópicos. No primeiro, analisar-se-á o devido processo legal propriamente dito, dando-se destaque para a sua previsão no direito positivo brasileiro. No segundo, será abordada a tutela dos interesses metaindividuais, associando-se o aparecimento das

(*) Procuradora Regional do Trabalho na 2ª Região. Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo. Mestranda em Direito Constitucional na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora na PUC/SP e na Universidade Paulista — UNIP.

macrolesões com a evolução das liberdades públicas e constatando-se a insuficiência da legislação processual tradicional. Analisar-se-ão, ainda, as soluções encontradas no direito comparado para a problemática em estudo, destacando-se a legislação brasileira regulamentadora da matéria. No terceiro tópico, será enfrentado um problema específico, relacionado com a tutela dos interesses metaindividuais, no que diz respeito à formação do polo passivo em ação civil pública, na qual se pretenda a declaração de nulidade de contratações de trabalhadores, pela Administração Pública, efetuada ao arrepio do art. 37, inciso II, da Constituição Federal. E, finalmente, na conclusão, será delineado um panorama geral, com a retomada das considerações expedidas no decorrer do presente trabalho. Verificar-se-á a efetividade da legislação brasileira que possibilita a tutela jurisdicional dos interesses metaindividuais, destacando-se o papel desempenhado nos dias de hoje pelo Estado, bem como a tendência da jurisprudência.

2. O PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL: GARANTIA CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DO PROCESSO

Constitucionalistas e processualistas modernos consideram que todos os princípios que informam o processo civil derivam do devido processo legal. Assim, bastaria a garantia expressa deste para que os demais princípios também estivessem assegurados. Trata-se, portanto, de gênero, sendo os outros, espécies⁽¹³⁶⁾. O devido processo legal pode ser assim definido⁽¹³⁷⁾: “... conjunto de garantias constitucionais que, de um lado, asseguram às partes o exercício de suas faculdades e poderes processuais e, do outro, são indispensáveis ao correto exercício da jurisdição. Garantias que não servem apenas aos interesses das partes, como direitos públicos subjetivos (ou poderes e faculdades processuais) destas, mas que configuram, antes de mais nada, a salvaguarda do próprio processo, objetivamente considerado, como fator legitimamente do exercício da jurisdição”.

No Brasil, o *due process of law* é considerado apenas no seu aspecto processual⁽¹³⁸⁾ e modernamente se caracteriza como “o direito ao procedimento adequado: não só deve o procedimento ser conduzido sob

(136) NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na constituição federal*. 3. ed. São Paulo: RT, 1996. p. 28.

(137) CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 82.

(138) Diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, por exemplo, onde o *due process of law* também é considerado no aspecto substancial.

o pálio do contraditório (...), como também há de ser aderente à realidade social e consentâneo com a relação de direito material controvertida”⁽¹³⁹⁾. Assim, no ordenamento jurídico brasileiro são expressão do devido processo legal o contraditório e a ampla defesa, a igualdade processual, a publicidade, o dever de motivar as decisões judiciais, a obtenção de provas apenas por meios lícitos, o direito à citação e ao conhecimento da acusação etc. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 especifica, de maneira expressa e direta, no art. 5º, inciso LIV, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. O constituinte deu a esta regra o *status* de direito e garantia fundamental, ao incluí-la no Título II, da Lei Maior brasileira. Por outro lado, em se tratando de direito e garantia fundamental, integra o núcleo imodificável da Lei Fundamental, cláusula pétrea, por conta do que se verifica do seu art. 60, § 4º, inciso IV. É, assim, possível concluir, preliminarmente, que o *due process of law* é a possibilidade efetiva que os cidadãos têm de ter acesso ao Estado-juiz, para que este decida um conflito de interesses, dando-se-lhes oportunidades para que possam deduzir a sua pretensão em juízo, com todas as formas de defesa, o mais amplamente possível. A simples garantia do devido processo legal asseguraria todos os demais princípios informadores do processo⁽¹⁴⁰⁾. O fato do constituinte brasileiro haver elencado, de forma expressa, no mesmo art. 5º, vários outros princípios, representa uma preocupação excessiva, justificada pelo momento em que foi promulgada a Carta Magna, ou seja, depois do regime militar totalitário, período em que as garantias e direitos individuais eram constantemente desrespeitados.

3. A PROTEÇÃO DOS INTERESSES METAINDIVIDUAIS

a. O aparecimento das macrolesões

A partir de 1975, os processualistas modernos, notadamente na Itália, começaram a se preocupar com um tipo de lesão que, até então, não possuía destaque no mundo jurídico: as chamadas lesões de massa, próprias

(139) Destaques não constam do original. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo...*, cit., p. 82.

(140) NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na constituição federal...*, cit., p. 40. Já os Professores Cintra, Antonio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini e Dinamarca, Cândido Rangel consideram que, juntamente com o postulado do *due process of law*, encontra-se o princípio do acesso à justiça, funcionando ambos como os dois grandes princípios constitucionais informadores da justiça penal e civil. *Teoria geral do processo...*, cit., p. 84.

da moderna sociedade pós-industrial, oriundas das complexas relações econômicas, sociais e políticas. Mauro Cappelletti⁽¹⁴¹⁾ foi dos primeiros juristas a constatar a mudança nas relações jurídicas contemporâneas, que passaram do meramente individual para o social e/ou coletivo: “Não é necessário ser sociólogo de profissão para reconhecer que a sociedade (poderemos usar a ambiciosa palavra: civilização?) na qual vivemos é uma sociedade ou civilização de produção em massa, de troca e de consumo de massa, bem como de conflitos e de conflitualidades de massa (em matéria de trabalho, de relações entre classes sociais, entre raças, entre religiões etc.). Daí deriva que também as situações de vida, que o Direito deve regular, são tornadas sempre mais complexas, enquanto, por sua vez, a tutela jurisdicional — a Justiça — será invocada não mais somente contra violações de caráter individual, mas sempre mais frequente contra violações de caráter essencialmente coletivo, enquanto envolvem grupos, classes e coletividades. Trata-se, em outras palavras, de ‘violações de massa’.

Na realidade, a complexidade da sociedade moderna, com intrincado desenvolvimento das relações econômicas, dá lugar a situações nas quais determinadas atividades podem trazer prejuízos aos interesses de um grande número de pessoas, fazendo surgir problemas desconhecidos às lides meramente individuais”. Existem, portanto, atos lesivos da tamanha repercussão, que podem adentrar na esfera jurídica de um número muito grande de pessoas, atingindo seus interesses e direitos. Se tais pessoas possuem um vínculo jurídico básico, uma espécie de *affectio societatis*, a doutrina denominou seus respectivos interesses de coletivos; se entre elas inexistente qualquer tipo de vinculação, mas há apenas uma identidade de situações de fato, trata-se de interesses difusos⁽¹⁴²⁾. Existem, ainda, interesses decorrentes de origem comum, denominados interesses individuais homogêneos. Assim, interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos são espécie do gênero interesse metaindividuais ou transindividuais. As violações de massa, típicas das sociedades modernas, provocam conflitos de massa, afetando concomitantemente várias pessoas e, por vezes, categorias ou grupos inteiros (todos os habitantes de uma região, todos os consumidores de determinados produtos, todos os que compartilham de determinadas condições socioeconômicas, todos os que se submetem a um mesmo empreendimento, todos os empregados de uma fábrica, toda uma categoria profissional etc.). Passou a ser necessário, então,

(141) Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, p. 130, 1977, n. 5, trad. Nelson Renato Palaia Ribeiro de Campos.

(142) MANCUSO, Rodolfo Camargo. *Interesses difusos*. 2. ed, São Paulo: RT, 1991. p. 61.

um tipo de tutela diferenciado, objetivando o respeito à cláusula do devido processo legal⁽¹⁴³⁾: “a solução macroscópica de tais conflitos, por intermédio de processos em que a lide seja resolvida, de uma vez por todas, com relação a todos os titulares dos interesses em conflito, significa a acolhida de novas formas de participação, pela ação de corpos intermediários”. Nesse mesmo sentido se posiciona a doutrina estrangeira, conforme se verifica das lições do eminente constitucionalista português, José Joaquim Comes Canotilho⁽¹⁴⁴⁾: “O direito a um procedimento justo implicará hoje a existência de procedimentos colectivos (*Massenverfahren* na terminologia alemã), possibilitadores da intervenção colectiva dos cidadãos na defesa de direitos econômicos, sociais e culturais de grande relevância para a existência colectiva (exemplo: ‘procedimentos de massas’, para a defesa do ambiente, da saúde, do patrimônio cultural, dos consumidores)”. Antes do estudo dos tipos de tutela jurisdicional destes interesses metaindividuais, é importante salientar que essa modificação nos tipos de conflitos, que acarretou uma “revolução” no direito processual, está intrinsecamente relacionada com a evolução das liberdades públicas, conforme ver-se-á a seguir.

b. A evolução das liberdades públicas

A expressão liberdades públicas foi questionada por não traduzir exatamente o que representa. Afinal, se são públicas estariam em contraposição às liberdades privadas. Entretanto, as outras expressões que poderiam ser utilizadas tampouco dão o alcance necessário: direitos do homem excluiria os direitos econômicos e sociais; direitos fundamentais têm noção demasiadamente relativa, pois variam no tempo. Assim, a doutrina chegou ao consenso de que a expressão liberdades públicas, além de ser a menos restritiva, tem respaldo histórico. Não cabe, portanto, a diferenciação entre liberdades públicas, próprias das relações dos homens com os órgãos estatais, e liberdades privadas, típicas das relações entre os particulares. Conforme ensinaram os Professores Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Ada Pellegrini Grinover e Anna Cândida da Cunha Ferraz⁽¹⁴⁵⁾: “Todas as liberdades são públicas, porque a obrigação de respeitá-las é imposta pelo Estado e pressupõe sua intervenção. O que torna uma liberdade pública (qualquer que seja o seu objeto) é a intervenção do Poder através da consagração do direito positivo: assegura, protege, regulamenta. Liberdades Públicas: poderes

(143) GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 1 (Apresentação).

(144) *Direito constitucional*. 6. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1996. p. 665.

(145) *Liberdades públicas (parte geral)*. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 6

de autodeterminação consagrados pelo direito positivo”. A evolução das liberdades públicas passa pelo trinômio que foi a base teórica da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Por conta dos abusos cometidos pela monarquia, na França do século XVIII, a Revolução pautou-se nos direitos de liberdade, ligados única e exclusivamente ao indivíduo. São os chamados direitos de primeira geração⁽¹⁴⁶⁾. Com a Revolução Industrial, esse individualismo foi ficando cada vez mais relativizado, dando espaço às coletividades: ao rol dos direitos individuais foram adicionados os direitos sociais, representados por liberdade de associação e reunião em sindicatos, por exemplo. São os chamados direitos de igualdade ou direitos de segunda geração⁽¹⁴⁷⁾.

Após a Revolução Industrial, com o desenvolvimento da tecnologia e, conseqüentemente, com o aparecimento da sociedade de massas, conforme especificado no tópico anterior, surgiram os direitos metaindividuais: o direito dos consumidores, o direito ao meio ambiente, o direito à comunicação, à paz, ao patrimônio comum da humanidade, dentre outros. São os chamados direitos de fraternidade ou direitos de terceira geração⁽¹⁴⁸⁾. A doutrina já vem visualizando uma nova espécie de direitos, de quarta geração, oriundos da globalização e que poderiam ser identificados como direito à democracia, direito à informação, direito ao pluralismo⁽¹⁴⁹⁾. Estariam, aqui, abrangidos também os direitos e interesses oriundos da engenharia genética (clonagem) e da bioética (utilização de embriões). Verifica-se, em especial, nos direitos de primeira geração, pautados no individualismo, que o importante era a existência de um rol de liberdades que limitavam a atuação do Estado. Já nos direitos de segunda e terceira geração — e também nos de quarta

(146) “Os direitos de primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”. Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 517.

(147) “São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”. *Ibidem*, p. 518.

(148) “um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”. *Ibidem*, p. 523.

(149) *Ibidem*, p. 524-526.

—, a posição negativista do Estado poderia causar o perecimento de tais direitos. O Professor Luiz Alberto David Araujo explica a situação de forma precisa⁽¹⁵⁰⁾: “O indivíduo verifica que a limitação do Estado, através de uma abstenção, apenas, não lhe assegura um equilíbrio. Tal verificação se dá especialmente quando se nota um desenvolvimento nas relações industriais, com a formação de fortes grupos de empresas que poderiam, em regra, aniquilar os direitos do indivíduo. Surgem, então, os direitos de crença no Estado. O Estado passa a ser desejado, não só como um respeitador daqueles primeiros limites, mas como um impositor de outras regras, com uma participação ativa. O indivíduo, ao lado dos primeiros direitos, quer que o Estado garanta, através de uma participação ativa, outros tantos. A intervenção no domínio econômico, nas relações de trabalho, na previdência, são exemplos desses novos direitos. O Estado, portanto, passa a ser garantidor de certos princípios que se quer ver cumpridos. São os direitos de crença no Estado, assim chamados porque se espera dele uma disciplina, uma prestação, direitos distintos do primeiro grupo, quando se esperava apenas uma abstenção de sua parte, uma não invasão na esfera privada de ação do indivíduo”. Percebe-se, pois, que, em se tratando de conflitos de massas, nos quais estão envolvidos direitos metaindividuais, o Estado deve dar subsídios para possibilitar a tutela em juízo desses interesses, como autêntica expressão do postulado constitucional do devido processo legal.

c. A insuficiência da teoria processual com enfoque individualista

A partir do momento em que o Estado garante a existência da cláusula do *due process of law*, reservando para si a missão de resolver todos os conflitos, fica obrigado a dar condições aos cidadãos de buscarem a solução para esses conflitos, que dar-se-á através do provimento jurisdicional. No Brasil, o princípio do direito de ação — espécie do gênero devido processo legal, conforme já demonstrado — encontra-se expressamente garantido na Constituição Federal, no seu art. 5º, inciso XXXV: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Assim, o Estado tem o poder-dever de solucionar todas as controvérsias que chegam até ele. O simples direito de ação, entretanto, não pode ser meramente assegurado, pois o Estado tem, também, o dever de resolver os diversos conflitos da forma mais justa possível, adequando-se perfeitamente à situação fática, ou seja, o provimento jurisdicional ditado pelo Estado-juiz deve ser justo e efetivo. O devido processo legal e, conseqüentemente, o direito de ação

(150) *A proteção constitucional da própria imagem* — pessoa física, pessoa jurídica e produto. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 49.

estão intrinsecamente ligados à efetividade do processo, entendida esta como a solução adequada, definitiva e eficaz da situação de fato conflituosa. É importante, portanto, retomar a moderna visão do *due process of law*, que deve ser considerado como direito ao procedimento adequado, de maneira que se encaixe na realidade social e esteja em consonância com a relação de direito material controvertida. Trata-se de assegurar e viabilizar o acesso à ordem jurídica justa⁽¹⁵¹⁾. O processo outra coisa não é senão o instrumento através do qual se faz atuar a jurisdição (uma das formas de expressão de poder estatal, que é uno)⁽¹⁵²⁾. Com o processo, o Estado, representado pelo Poder Judiciário e mediante o juiz, dará o provimento jurisdicional pleiteado, ou seja, a solução do conflito. Assim, por não ser um fim em si mesmo, o processo não pode, em hipótese alguma, dissociar-se do direito material. Este tema foi muito bem analisado pelo Professor José Roberto dos Santos Bedaque⁽¹⁵³⁾: “A natureza instrumental do direito processual impõe sejam seus institutos concebidos em conformidade com as necessidades do direito substancial. Isto é, a eficácia do sistema processual será mantida em função de sua utilidade para o ordenamento jurídico material e para a pacificação social. Não interessa, portanto, uma ciência processual conceitualmente perfeita, mas que não consiga atingir os resultados a que se propõe. Menos tecnicismo e mais justiça, é o que se pretende”. Toda relação conflituosa deverá ser resolvida pelo Estado de maneira efetiva e justa, sem perder de vista a situação fática concreta. Em outras palavras, o provimento jurisdicional deverá encaixar-se com perfeição na verdade do fato ocorrido na vida: é imprescindível que haja uma interação entre o processo, cuja finalidade básica é a justa composição da lide, e o direito substancial. Essa é a moderna expressão da cláusula do devido processo legal. Obviamente, também as controvérsias envolvendo interesses e direitos metaindividuais devem ser solucionadas pelo Estado de forma justa e efetiva. Entretanto, os clássicos institutos da ciência processual apresentam-se insuficientes para propiciar a tutela destes interesses em juízo, por serem oriundos do século XIX, época em que predominava o individualismo.

O processo necessita, portanto, adequar-se às novas circunstâncias de fato. Para tanto, há uma verdadeira “revolução” na ciência processual, visando à adaptação dos institutos básicos ao novo tipo de controvérsia que envolve grande número de pessoas, para dar concretude ao devido processo

(151) WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: *Participação e processo*. São Paulo: RT, 1988. p. 128-135.

(152) DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 2. ed. São Paulo: RT, 1990.

(153) *Direito e processo* — influência do direito material sobre o processo. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 16.

legal e, conseqüentemente, ao direito de ação, à efetividade do processo e à justiça das decisões. Afinal, repita-se, o Estado tem o poder-dever de solucionar todas as situações concretas conflituosas. Outra não é a lição do Professor Nelson Nery Junior⁽¹⁵⁴⁾, ao manifestar-se sobre a proteção jurisdicional dos interesses transindividuais: "...é preciso que sejam buscadas alternativas de sorte a tornar possível a dedução de pretensões envolvendo esses direitos em juízo. Isto porque os institutos ortodoxos do processo civil não podem se aplicar aos direitos transindividuais, porquanto o processo civil foi idealizado como ciência em meados do século passado, notavelmente influenciado pelos princípios liberais do individualismo que caracterizaram as grandes codificações do século XIX". Logo, por conta da evolução das liberdades públicas, exigindo-se do Estado uma intervenção, para possibilitar a proteção de direitos de segunda e terceira geração e considerando-se a existência da cláusula do *due process of law*, é absolutamente imprescindível que existam mecanismos processuais que possibilitem a tutela jurisdicional dos interesses metaindividuais, de maneira efetiva e objetivando uma decisão justa.

d. A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito comparado

Antes da análise da legislação brasileira que possibilita a tutela, em juízo, dos interesses metaindividuais, é necessário verificar como a questão foi solucionada no direito comparado⁽¹⁵⁵⁾. No sistema da *common law* existem dois tipos de ações coletivas: as *relator actions* e as *class actions*. As primeiras, *relator actions*, utilizadas na Grã-Bretanha e na Austrália, permitem que um indivíduo ou uma associação ingresse em juízo quando a conduta de alguém possa lesar a saúde ou o bem-estar da coletividade. Apresenta-se necessária, porém, uma autorização do Ministério Público, para o ingresso da ação, que, ademais, correrá sob o controle deste.

Este instrumento tem origem na *equity* e é considerado misto de atividade privada e pública. As *class actions*⁽¹⁵⁶⁾, típicas dos Estados Unidos e também baseadas na *equity*, podem ser propostas por qualquer membro da classe, desde que demonstre a sua legitimação para a representação da mesma, sendo desnecessária a outorga de qualquer tipo de autorização.

(154) *Princípios do processo civil na constituição federal...*, cit., p. 107.

(155) GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. p. 137-143.

(156) As *class actions* são regulamentadas pela *Rule 23* das *Federal Rules of Civil Procedure* de 1966.

O controle sobre a titularidade da ação é feito pelo juiz, especialmente no que diz respeito à adequação da representatividade. Por tal motivo, o juiz termina sendo o verdadeiro protagonista deste tipo de ação, com grande grau de discricionariedade: é ele quem analisará o passado e a organização ideológica do autor (quase sempre uma associação), verificando a data da sua constituição, seu modo de funcionamento, a origem de seus subsídios, suas finalidades, sua verdadeira expressão. Verificará, ainda, se se trata de questão típica de uma determinada classe, utilizando poderes inquisitórios em investigações preliminares. Uma vez reconhecida a *adequacy of representation*, considera-se que a legitimação do autor coletivo é ordinária: ele age no interesse próprio e representa os demais membros da *class*. Houve muita polêmica sobre a constitucionalidade das *class actions*, levando-se em conta as garantias do *due process of law*. Afinal, como seria possível conciliar a efetivação do contraditório e, especialmente, dos efeitos da decisão *ultra partes*, alcançando-se pessoas que sequer participaram da lide e que, por tal motivo, não puderam apresentar defesa?

Esta polêmica encontra-se superada e consideram-se satisfeitas as exigências do justo processo, levando-se em conta a representatividade adequada, tanto no polo ativo, como no polo passivo. Não se trata de superar a cláusula do devido processo legal, mas de adaptar a sistemática processual na busca da efetiva solução adequada à matéria controvertida, salvaguardando a atuação de corpos intermediários, bem como a sua função de representantes adequados. Trata-se, sim, de dar cumprimento às garantias do *due process of law*, na sua essência. Há, ainda, uma ampliação dos limites subjetivos da coisa julgada, inovando-se o conceito de responsabilidade civil, já que a condenação não tem por base o dano individualmente sofrido, mas o prejuízo global. Sendo impossível identificar a coletividade representada pelo autor, a jurisprudência norte-americana fixou um *fluid recovery*, resíduo não reclamado, utilizado para fins diversos, mas conexos com o objeto da causa. Nos países que adotam o sistema da *civil law*, romano-germânico, as soluções são diferentes. Aqui serão tomados como exemplos a França e a Alemanha.

A Lei Royer Francesa cuida da defesa do consumidor. Dá legitimidade às associações de *defêse* para a tutela em juízo do interesse coletivo do grupo que representam, por conta de legislação especial. A lei é que fixa os requisitos para garantir a representatividade da associação e o Ministério Público é quem os avalia. Podem conseguir medida liminar para suspensão da propaganda, mas o efeito principal da ação é o descrédito comercial do infrator. Na Alemanha, a Lei de 21 de julho de 1965 dá legitimidade a associações de consumidores para que ingressem com ações contra atos de concorrência desleal e que prejudiquem coletivamente os interesses dos

seus membros. No que diz respeito ao alcance territorial, inexistem limites para a atuação dessas associações. Há, entretanto, limites no que tange à iniciativa processual, restringindo-se às hipóteses de publicidade enganosa, distribuição ilícita de cupons, fraudes em liquidações, fraudes nas vendas a varejo feita pelos atacadistas, desobediência à regulamentação sobre pesos e medidas. Há, ainda, limites quanto ao objeto da ação, que deverá ser direcionado apenas na condenação de obrigação de fazer e não fazer. Assim, as ações coletivas são apenas inibitórias e objetivam impedir que prossiga a conduta delituosa; reparações pecuniárias só podem ser pedidas em processos individuais. As despesas com perícias são extremamente elevadas, o que termina por limitar ainda mais o âmbito de incidência da proposição desse tipo de ação. A análise do direito comparado tem como objetivo dar um parâmetro geral das formas de solução adotadas para a problemática da tutela jurisdicional dos interesses metaindividuais. No Brasil, como ver-se-á no ordenamento jurídico encontrou diversas fórmulas para a tutela dos interesses difusos e coletivos.

e. A legislação brasileira e a tutela dos interesses metaindividuais

É possível dizer que, no Brasil, o primeiro diploma legal apto a propiciar a defesa, em juízo, dos interesses metaindividuais veio a ser a Lei n. 4.717/65. Esta ideia foi lançada pelo Professor Barbosa Moreira, no artigo “A ação popular do Direito Brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos”, publicado em 1977⁽¹⁵⁷⁾. Posteriormente, o eminente jurista carioca assim justificou sua ideia⁽¹⁵⁸⁾: “A primeira solução (legitimação concorrente e ‘disjuntiva’ dos cotitulares) encontra no Brasil exemplo digno de realce na disciplina da ação popular, que diz com o nosso assunto na medida em que esse remédio processual pode servir de instrumento de tutela dos interesses difusos, graças à extensão dada pelo legislador, em boa hora, ao conceito de ‘patrimônio de entidades públicas’, traduzindo com notável largueza, no art. 1º, § 1º, da Lei n. 4.717, de 29.6.1965, a cláusula constitucional, para esclarecer que se consideram ‘patrimônio público’, a fim de tornar cabível a ação popular, ‘os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico’.

(157) FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *A ação civil pública e a defesa dos direitos constitucionais difusos*. Trabalho para o curso de Mestrado da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

(158) A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). *A tutela dos interesses difusos...*, cit., p. 100.

À propositura, como é notório, legitima-se ‘qualquer cidadão’ (Constituição da República, art. 153, § 31), assim entendido o brasileiro que esteja no gozo de seus direitos políticos”. Por meio da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (a chamada Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), pela primeira vez, de forma expressa e direta, falou-se em proteção de interesses metaindividuais, relacionados à proteção do meio ambiente. Assim ensina o jurista Édís Milaré⁽¹⁵⁹⁾, ao mencionar os marcos mais importantes da resposta do ordenamento jurídico à necessidade de possibilitar a tutela, em juízo, de referido interesse metaindividual: “O primeiro é o da edição da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que entre outros tantos méritos teve o de trazer para o mundo do direito o conceito de meio ambiente, como objeto específico de proteção em seus múltiplos aspectos; o de propiciar o planejamento de uma ação integrada de diversos órgãos governamentais segundo uma política nacional para o setor e o de estabelecer, no art. 14, § 1º, a obrigação do poluidor de reparar os danos causados, segundo o princípio da responsabilidade objetiva (ou sem culpa) em ação movida pelo Ministério Público. Legitimando para a ação o Ministério Público, obviou o legislador aquelas dificuldades apontadas na luta do indivíduo isolado. Sim, porque o Ministério Público é uma instituição dotada de autonomia e independência, com uma estrutura orgânica e funcional montada. Conta com um corpo de profissionais habilitados e já afeitos à defesa judicial dos interesses coletivos. Não responde por despesas de atos processuais, nem está sujeito ao ônus da sucumbência. Pode, assim, agir com maior desenvoltura e versatilidade”. Em 1985, foi promulgada a Lei n. 7.347, que instituiu a ação civil pública, instrumento básico de defesa em juízo de alguns interesses metaindividuais⁽¹⁶⁰⁾ e que teve por objetivo principal dar efetividade à Lei n. 6.938/81, inclusive aumentando os legitimados ativos para o ingresso em juízo.

(159) A tutela jurisdicional do ambiente. *Revista do Advogado*, Publicação da AASP — Associação dos Advogados de São Paulo, n. 37, set. 1992.

(160) Estes interesses metaindividuais ficaram, num primeiro momento, restritos ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, pois o inciso IV, do art. 1º, que incluía, no âmbito de proteção da mencionada lei, “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, foi vetado. Com a Carta Política de 1988, o Ministério Público passou a ter como função institucional “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, inciso III, da Constituição da República). A partir da promulgação da Lei n. 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor, o antes vetado inciso IV foi reincorporado ao art. 1º da Lei n. 7.347/85, de maneira que, além do Ministério Público, todos os demais legitimados ativos poderiam propor ação civil pública objetivando a defesa de qualquer interesse metaindividual. É possível concluir, portanto, que esta ação é, efetivamente, o instrumento básico da defesa, em juízo, dos interesses difusos e coletivos.

Na referida Lei n. 7.347/85, há verdadeira adaptação dos institutos processuais ao novo tipo de tutela, notadamente no que diz respeito à legitimidade ativa, competência, prevenção, alcance da coisa julgada, além de outros aspectos procedimentais.

Em 1990, o âmbito de incidência da Lei n. 7.347/85 foi aumentado, com as alterações trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/90. Estes dois diplomas legais (Leis ns. 7.347/84 e 8.078/90) são os mais importantes regramentos para a tutela jurisdicional dos interesses metaindividuais, pois traçam regras básicas sobre o sistema do processo civil coletivo⁽¹⁶¹⁾. E, por conta do disposto no art. 769 da CLT, esse poderoso instrumental é plenamente aplicável ao processo do trabalho.

4. A ANÁLISE DE UM CASO CONCRETO

Diante do que se verificou nos tópicos posteriores, foi possível concluir que o Brasil tem uma sistemática legal — com o objetivo de possibilitar a tutela judicial dos interesses metaindividuais — extremamente avançada e que vai de encontro às garantias do *due process of law*, considerado na sua mais moderna concepção, qual seja, a de procedimento adequado, interligado com a realidade social e com a relação de direito material controvertida. Entretanto, a jurisprudência ainda não assumiu os chamados processos de massa, diretamente relacionados às macrolesões, sendo tímida na aplicação de tão poderoso instrumental e continuando apegada aos dogmas do processo individualista, idealizado no século XIX. A triste prova desta afirmativa é facilmente constatada em algumas decisões prolatadas em um dos tipos de ação civil pública que objetiva a moralização da Administração Pública: aquela através da qual tenta-se impedir a contratação de servidores sem concurso, bem como a regularização das contratações irregulares existentes e a responsabilização do administrador, por ter descumprido o comando do art. 37, da Constituição Federal. É interesse metaindividual porque diz respeito a toda sociedade: vai desde o seu interesse em ver obedecidos os princípios que norteiam a Administração Pública, para melhor consecução dos fins sociais até o seu interesse em ver bem aplicado o

(161) Existem, ainda, outras leis, cujo âmbito de atuação é direcionado especificamente para determinadas matérias, que se manifestam através de interesses metaindividuais: Lei n. 7.853/89 (dispõe sobre a proteção de pessoas portadoras de deficiência física), Lei n. 7.913/89 (dispõe sobre a proteção de investidores no mercado mobiliário), Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei n. 8.429/92 (lei da improbidade administrativa), Lei n. 8.884/94 (lei antitruste), dentre outras.

dinheiro público, proveniente dos impostos pagos pelos próprios cidadãos. Em especial para as contratações, atinge diretamente diversos indivíduos que poderiam ter acesso a um cargo público, através de concurso e não tiveram, haja vista a inobservância do disposto no art. 37, inciso II, da Lei Maior. O pedido básico que caracteriza tais ações é a declaração de nulidade das contratações efetuadas ao arrepio da Carta Política de 1988, com determinação para realização de concurso, além de outros que visem à responsabilização do administrador. Nesse tipo de demanda, o polo passivo, geralmente, é integrado pela pessoa de direito público e, eventualmente, pelos administradores responsáveis que autorizaram as contratações sem concurso. Em algumas decisões, os juízes vêm exigindo que conste do polo passivo todos os trabalhadores que foram contratados sem a observância do citado art. 37, II, da Lei Maior⁽¹⁶²⁾, sob o fundamento de que sem a individualização dos envolvidos nas contratações irregulares estaria sendo desrespeitado o princípio do devido processo legal. Essa determinação utiliza o devido processo legal para justificar a não aplicação efetiva do devido processo legal, violando, de maneira direta e frontal, a regra inculpada no art. 5º, inciso LIV, da Carta Magna.

a. A legislação aplicável

A decisão ora em destaque parte de premissa equivocada: conforme já exposto, em se tratando de tutela jurisdicional de interesses metaindividuais,

(162) A título de exemplificação, é interessante transcrever parte de uma dessas decisões: "(...) a petição inicial deveria identificar as pessoas contratadas a partir de 5.10.1988, em desrespeito ao ordenamento jurídico, a data da contratação, o prazo de duração do contrato, as funções a serem exercidas, enfim, descrever a relação jurídica de direito material, seus sujeitos e seu objeto, para que pudesse haver, por meio do devido processo legal, um preciso pronunciamento judicial a respeito do bem jurídico pretendido. (...). Não tendo havido a necessária individualização do pedido, de modo certo e determinado, o autor da ação civil pública deixou de caracterizar o bem jurídico pleiteado, o que resultou na equivocada sentença, que desbordou dos limites impostos pelo parágrafo único do art. 460 do Código de Processo Civil. A deficiência da petição inicial na discriminação dos fatos e pessoas contratadas, sob a esfarrapada alegação de que o cumprimento do disposto nos arts. 282, 286 e 47 do Código de Processo Civil, tornaria inviável a ação civil pública, atropelou a garantia constitucional do devido processo legal, com flagrante violação do disposto no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. (...). Por expressa dicção do art. 19 da Lei n. 7.347, de 24.7.1985, aplica-se à ação civil pública o Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariar suas disposições. (...)", grifos não constam do original (Apelação n. 277.638.1/1 — São Paulo — Voto n. 7.524 [521/96] — Primeira Câmara Civil de Direito Público — Apelantes: BANESER — BANESPA, Serviços Técnicos e Administrativos S/A. Antonio Carlos Rios Corral, Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo — Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo — Relator Desembargador Luiz Elias Tâmbara).

não é possível aplicar-se inteiramente o Código de Processo Civil, informado no individualismo. Certo é que o art. 19 da Lei n. 7.347/85, determina que as disposições do CPC devem ser aplicadas à ação civil pública. Entretanto, essa aplicação subsidiária não pode contrariar as disposições da lei que regulamenta essa ação. Assim, tudo que for incompatível com a tutela jurisdicional dos interesses metaindividuais, objeto precípua da ação civil pública, estará contrariando a lei que a regulamenta. As disposições do Código de Processo Civil não podem automaticamente disciplinar a ação civil pública, porque tratam apenas de interesses individuais, enquanto que esta cuida de interesses metaindividuais. Ademais, estipula o art. 21, da mesma Lei n. 7.347/85, que se aplicam à tutela dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, as disposições do Título III, da Lei n. 8.078/90, instituidora do Código de Defesa do Consumidor. Assim, a ação civil pública é disciplinada por esses diplomas legais básicos, informadores do processo civil coletivo. A aplicação do CPC é, portanto, meramente subsidiária.

b. A composição do polo passivo da lide

Por óbvio, a obrigatoriedade de incluir no polo passivo da lide todos os indivíduos que foram contratados irregularmente, além de inviabilizar a tutela jurisdicional, atrapalha o andamento do próprio Poder Judiciário, causando o seu descrédito perante a sociedade⁽¹⁶³⁾. Essa alegação é fundamental para compreensão da problemática, que já foi enfrentada no direito norte-americano, conforme ensina a Professora Ada Pellegrini Grinover⁽¹⁶⁴⁾: “a doutrina critica a posição mais antiga tomada pela Corte suprema no ‘Caso Eisen’, que configurou um retrocesso e um rude golpe às *class actions*. Tratava-se de um caso em que 3.500.000 operadores da Bolsa de Nova Iorque acionaram, por intermédio do Sr. Eisen, agentes que haviam lesado cerca de seis milhões de pessoas, impondo-lhes uma sobretaxa ilegal. O Tribunal não determinara a citação individual para todos os agentes, mas sim a de sete mil deles, escolhidos por amostragem, o que representaria um gasto de USA \$ 20.000, a ser suportado pela classe Ré. Mas, a Suprema Corte, invocando as garantias constitucionais, considerou necessária a citação individual, que custaria à classe Autora USA \$ 225.000. Esta desistiu

(163) Dependendo da dimensão da irregularidade perpetrada por algumas estatais, os trabalhadores contratados irregularmente podem ser milhares. Para o BANESER, especificamente, réu na ação mencionada na nota de rodapé anterior, eram mais de 20 (vinte) mil.

(164) *A tutela dos interesses difusos...*, cit., p. 140.

do processo. E hoje se reconhece que a interpretação tradicional e rigorosa do *due process of law clause* há de ser superada numa ótica de garantias sociais ou coletivas, com a salvaguarda dos corpos intermediários e de sua função de representantes adequados”. No Brasil, o legislador encontrou meios de solucionar a questão também pelo aspecto da representatividade: ao legitimar o Ministério Público, “instituição destinada à preservação dos valores fundamentais do Estado enquanto comunidade”⁽¹⁶⁵⁾, colocou a própria sociedade em juízo. E a sociedade tem todo o direito de se insurgir contra irregularidades cometidas pela Administração Pública, especialmente quanto às contratações irregulares, haja vista a patente existência de interesse difuso. Nas ações coletivas, é plenamente possível a existência de pedido genérico, diferentemente do que ocorre nas ações individuais, quando incide a regra do art. 286, do CPC. Estipula o art. 95, do Código de Defesa do Consumidor que “a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados”. Assim, se a condenação pode ser genérica, o pedido, também. Não significa que o pedido não deva ser certo e específico; é genérico, porque a sentença será genérica. E, no caso em tela, o pedido é preciso: declaração da nulidade da contratação de todos os admitidos sem concurso público, a partir da data da promulgação da Carta Política de 1988. Ademais, no que diz respeito à liquidação da sentença, no art. 97 do CDC, há a hipótese de verdadeira habilitação dos interessados⁽¹⁶⁶⁾. Se a legislação permite que beneficiados por decisão coletiva possam demonstrar essa qualidade, quando da liquidação de sentença (art. 98 do CDC), sem que tenham participado do processo, para o caso em análise, é plenamente possível a identificação dos indivíduos atingidos pela sentença que porventura declarasse a nulidade das contratações na fase de execução, desde que demonstrada, documentalmente, que as admissões foram feitas ao arrepio do art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Percebe-se, assim, que, além de inviabilizar a tutela jurisdicional, cerceando o direito de ação, a citação de todos os trabalhadores envolvidos, neste caso, é plenamente dispensável.

c. A incidência da cláusula do *due process of law*

A clássica visão do princípio do devido processo legal, como simples técnica procedimental, não se coaduna com a realidade social dos dias de

(165) CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo...*, cit., p. 206.

(166) NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. São Paulo: RT, 1996. p. 1717.

hoje. Para que a tutela dos interesses metaindividuais leve a uma decisão efetiva e justa, são necessárias regras distintas das que informam o processo individual. O legislador brasileiro, atento a essa necessidade, editou várias leis que possibilitam essa tutela. Ignorá-las, sim, é violação ao princípio do *due process of law*.

Ademais, não se pode perder de vista que o processo não deve nunca dissociar-se do direito material, conforme já explicitado acima. As lesões de massa devem ser reparadas por processo de massa. Essa é exatamente a interpretação que se deve dar à cláusula do *due process of law*, na sua acepção mais moderna de procedimento adequado, em consonância com a realidade social, bem como com a relação de direito material controvertida.

5. CONCLUSÃO

No Brasil, o princípio do devido processo legal é postulado constitucionalmente previsto expressamente no art. 5º, inciso LIV, da Carta Política de 1988 e, por estar incluído no Título II, da Lei Maior brasileira, é considerado direito e garantia fundamental. Trata-se, portanto, de cláusula pétrea, integrando o núcleo imodificável da Constituição da República. Nos dias de hoje, a cláusula do *due process of law* tem conotação moderna, não se restringindo à mera sequência de atos processuais, com observância estrita de formas e prazos, tudo sob o crivo do contraditório. Caracteriza-se, também e especialmente, enquanto procedimento adequado, ligado à realidade social e em consonância com a relação de direito material controvertida. Trata-se, em última instância, de possibilitar o acesso ao Poder Judiciário, para que este, através do Estado-juiz, decida um conflito de interesses, possibilitando que as partes defendam suas razões, da maneira mais ampla possível, utilizando-se de todos os meios legais previstos no ordenamento jurídico. E a solução dada pelo Estado deverá ser efetiva e justa, adequando-se perfeitamente à situação de fato conflituosa. Com o aparecimento da sociedade de massas, a teoria processual clássica, informada no individualismo do século XIX, apresenta-se insuficiente para a tutela dos interesses oriundos das macrolesões. Por tal motivo, o Estado tem a obrigação de dar subsídios aos cidadãos para que os interesses, denominados metaindividuais, possam ter proteção jurisdicional. Esta obrigação-dever não é outra coisa senão simples expressão do princípio do devido processo legal, caracterizado enquanto direito e garantia fundamental. Nos direitos de primeira geração, exigia-se uma abstenção do Estado, para que os valores individuais fossem preservados. Nos dias de hoje, além da

manutenção destes direitos individuais e considerando-se a existência de direitos mais abrangentes, de segunda e terceira geração, passa-se a exigir uma participação ativa do Estado, para que estes interesses também possam ser salvaguardados. Paulatinamente, o ordenamento jurídico brasileiro, tomando por base algumas soluções encontradas no direito comparado e aperfeiçoando-as, adequou-se à nova necessidade de garantir e viabilizar a tutela jurisdicional dos interesses metaindividuais. Hoje em dia é possível dizer que o Brasil tem um poderoso instrumental processual para possibilitar a tutela jurisdicional desses interesses. Os diplomas processuais básicos, informadores do processo civil coletivo, são a Lei n. 7.347/85 e a Lei n. 8.078/90, o CDC — Código de Defesa do Consumidor, que possibilitam a tutela de qualquer interesse difuso ou coletivo. Com a contínua evolução da sociedade e das relações sociais, serão necessários outros diplomas legais, bem como o aperfeiçoamento dos já existentes para que a tutela dos interesses metaindividuais seja realmente efetiva. Entretanto, mesmo com tão poderoso instrumental, percebe-se, especialmente da análise do caso concreto destacado no item 4 deste trabalho, que a jurisprudência ainda é tímida na aplicação do mesmo. Por vezes, chega a ser conservadora, no sentido de continuar arraigada aos dogmas processuais individualistas do século XIX, terminando por ignorar a existência das macrolesões e deixando de fazer atuar o direito substancial, transformando o processo num fim em si mesmo.

Em última instância, usando indevidamente a cláusula do devido processo legal, parte da jurisprudência termina por desrespeitar o próprio devido processo legal, na sua acepção contemporânea, enquanto procedimento adequado, interligado à realidade social e associado com a relação de direito material controvertida. Conforme estudado, quando da análise da evolução das liberdades públicas, exige-se do Estado uma atuação que garanta a efetividade e justiça do provimento jurisdicional, ou seja, exige-se que ele dê aos cidadãos meios úteis e hábeis para que possam defender, em juízo, todos os direitos, inclusive os de segunda e terceira, por envolverem um grande número de pessoas. Em última instância, busca-se a preservação de direitos dos indivíduos — também coletivamente considerados — frente a grandes grupos. Para concluir, é importante salientar que o Brasil tem um instrumental processual dos mais modernos, possibilitando a tutela dos interesses metaindividuais de forma bastante ampla. Cabe aos juristas zelar para que esse instrumental não seja destruído e, sim, devidamente aplicado, objetivando-se salvaguardar o interesse da coletividade. Trata-se, inclusive, de preservar o processo, considerado no seu aspecto objetivo, para que funcione como fator que legitima o próprio exercício da jurisdição. Essa é a verdadeira expressão da cláusula do *due*

process of law, na sua acepção mais moderna, de procedimento adequado, conduzido pelo contraditório, mas também intrinsecamente relacionado com a realidade social, bem como com a relação de direito material controvertida.

6. BIBLIOGRAFIA

ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional da própria imagem* — pessoa física, pessoa jurídica e produto. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo* — influência do direito material sobre o processo. São Paulo: Malheiros, 1995.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. 2. Reimp. Coimbra: Almedina, 1996.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, p. 130, n. 5, 1977, trad. Nelson Renato Palaia Ribeiro de Campos.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 2. ed. São Paulo: RT, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; GRINOVER, Ada Pellegrini; FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Liberdades públicas (parte geral)*. São Paulo: Saraiva, 1978.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *A ação civil pública e a defesa dos direitos constitucionais difusos*. Trabalho para o curso de Mestrado da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. *Interesses difusos*. 2. ed. São Paulo: RT, 1991.

MILARÉ, Édís. A tutela jurisdicional do ambiente. *Revista do Advogado*, Publicação da AASP — Associação dos Advogados de São Paulo, n. 37, set. 1992.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na constituição federal*. 3. ed. São Paulo: RT, 1996.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. São Paulo: RT, 1996.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: *Participação e processo*. São Paulo: RT, 1988.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 16 (SETEMBRO/1998)

AVANÇO E RETROCESSO: O DIREITO DO TRABALHO NO CURSO DA HISTÓRIA

Cristiano Paixão Araujo Pinto^()*

1. INTRODUÇÃO

Instalou-se, entre as turmas componentes do TRT da 10ª Região, uma divergência interpretativa que fornece elementos para uma reflexão sobre a própria noção de direito do trabalho. A partir da discussão em torno de uma cláusula estipulada em convenção coletiva de trabalho, é possível levantar questões que conduzem a uma cadeia de indagações ainda mais abrangente: a) existem limites para a negociação coletiva, ou, em outras palavras, há um estatuto mínimo a ser observado na celebração de acordos

(*) Procurador do Trabalho (PRT — 10ª Região). Mestre em Teoria e Filosofia do Direito pela UFSC. Doutorando em Direito Constitucional pela UFMG.

e convenções?; b) Se a resposta for afirmativa, como encontrar subsídios para delimitar este patamar mínimo?; c) As origens do direito do trabalho podem ser utilizadas para esse fim?; d) Os contornos da controvérsia indicam avanço ou retrocesso no campo das relações de trabalho? Não se pretende, no breve espaço de um ensaio, responder conclusivamente a todas essas interrogações. A inserção do tema, entretanto, pode ser útil para ensejar o debate em torno da situação atual do direito do trabalho, compreendido como ramo autônomo da experiência jurídica. E talvez auxilie na tarefa de observar as transformações que marcam o contexto socioeconômico do final deste século (e suas repercussões no mundo do trabalho).

2. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

A entidade sindical representativa dos empregados que desenvolvem atividades em postos de combustível vem celebrando, no curso dos anos, com a categoria econômica, convenção coletiva de trabalho. A cláusula que constitui o objeto deste estudo está presente em todas as edições da norma coletiva, e possui o seguinte teor: os valores constantes dos cheques devolvidos por insuficiência de fundos, emitidos por clientes que abastecem seus veículos nos postos, serão descontados da remuneração do empregado que recebeu o cheque. A norma estipula que o desconto só ocorrerá quando o empregado não registrar, no verso do cheque, algumas informações. Estes dados variam de acordo com o valor da compra: o mínimo exigido é a anotação do número do telefone do cliente e da placa do veículo e, a partir de determinada quantia, os requisitos aumentam, de acordo com uma fórmula genérica denominada “normas da empresa”. Essas “normas” podem compreender desde o número do documento de identidade do comprador até a reprodução do cartão bancário (que deve ser “decalcado” pelo empregado no verso do documento). Se o cheque for devolvido e o empregador constatar que algum desses dados não foi consignado, o desconto é automático. Há, na Justiça do Trabalho da 10ª Região, inúmeras ações individuais em que se questiona o procedimento empresarial. O entendimento do Tribunal Regional foi-se alterando gradativamente; quando a questão foi suscitada, expressiva maioria dos julgados proclamava a ilegalidade dos descontos. Essa tendência dissipou-se com o correr do tempo, e nos dias atuais prevalece — salvo oscilações decorrentes da mudança de composição — a orientação no sentido contrário, ou seja, entendendo lícita a efetivação dos descontos, desde que se observem os termos da convenção coletiva. Delimitados os principais aspectos da matéria em discussão, é necessário, antes da emissão de qualquer juízo acerca do teor da cláusula convencional,

efetuar um breve histórico das circunstâncias que marcaram o surgimento do direito do trabalho. Esse rápido voltar de olhos sobre o passado poderá ser útil. Não se deve ignorar a conhecida máxima: a história é a mestra da vida⁽¹⁶⁷⁾. Como adverte Renan, citado por Marc Bloch: “Em todas as coisas humanas, antes de tudo, as origens merecem ser estudadas”⁽¹⁶⁸⁾.

3. O DIREITO DO TRABALHO E A CONSTATAÇÃO DA DESIGUALDADE

Convém recordar, de início, com as palavras de José Martins Catharino, que: “A formação do Direito do Trabalho pode ser considerada um capítulo da história da liberdade humana. Da liberdade em função do trabalho. E como Direito e Liberdade não existem separadamente, será útil, em termos sucintos, lembrar que a pessoa-trabalhadora já foi coisa, objeto de direito, e serva da gleba, acessória da terra, na Antiguidade e na Idade Média”⁽¹⁶⁹⁾. A situação do trabalhador não sofreria alteração substancial com o advento da Revolução Industrial. São inúmeros e célebres os relatos, contidos na doutrina nacional e estrangeira, alusivos às condições de trabalho subumanas a que se submetiam os empregados das primeiras manufaturas. Diante da exacerbação da carga de trabalho, da inexistência de qualquer garantia material e da precariedade das condições de higiene e segurança, não tardaram a aparecer, no século XIX, as primeiras reações à flagrante desigualdade — entre patrão e empregado — constatada nas relações de trabalho. E é exatamente esse diagnóstico, essa afirmação de que o trabalhador não constitui um objeto, que enseja a formação de um novo campo da experiência jurídica.

Assim, a disciplina hoje conhecida sob a denominação genérica “direito do trabalho” possui uma origem histórica determinada: ela nasce como uma limitação à liberdade de contratar. Tem-se, portanto, que uma das características fundamentais dessa nova ideia de direito do trabalho

(167) Expressão, ao que parece, cunhada por Cícero, segundo a observação de Reinhart Koselleck, possuindo origens no tempo da Grécia antiga, e retirada da seguinte passagem: “*História vero testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, magistra vitae, nuntia vetustatis, qua voce alta nisi oratoris immortalitati commendatur?*” KOSELLECK. *Futuro pasado* — para uma semântica de los tiempos históricos. Trad. de Norberto Smilg. Barcelona: Paidós, 1993. p. 43.

(168) *Introducción a la historia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 27.

(169) *Compêndio universitário de direito do trabalho*. São Paulo: Jurídica e Universitária, 1972. v. I, p. 4.

é a de que o pacto firmado entre patrão e empregado possui certas peculiaridades. E uma delas já pode ser aqui assinalada: a desigualdade material entre trabalhador e empregador. Foi justamente a hiper-realização de uma ficção jurídica — a ideia de que patrões e empregados eram livres porque celebravam contratos — que conduziu à exploração ilimitada da força de trabalho humana. A pretensa liberdade do trabalhador era apenas formal. As condições impostas para a realização do “contrato” eram, na exata descrição de José César de Oliveira, “um absoluto estado de sujeição à voracidade de lucro dos patrões: salários vis, jornadas extensíssimas, trabalhos penosos, perigosos e insalubres, trabalho de menor de 6, 8 e 10 anos em jornadas prolongadas e o da mulher em idênticas condições, tudo imposto ao trabalhador sem um mínimo de complacência ou proteção legislativa”. Diante desse quadro, a conclusão do autor não poderia ser outra: “Ora, é óbvio que também não havia, neste ambiente de sofrimento, neste clima adverso para o trabalhador, nesta conjuntura espoliativa e desumana, qualquer vislumbre de liberdade para o trabalhador contratar com o seu patrão, a quem cumpria, exclusiva e despoticamente, estabelecer as condições de trabalho”⁽¹⁷⁰⁾. Podem ser identificados, então, após rápido esboço histórico, dois princípios essenciais do direito do trabalho, que se confundem com o próprio nascimento dessa disciplina: (1) A intangibilidade do salário. São permitidos, tão somente, descontos previstos em lei, em situações específicas. Este princípio encontra-se positivado, no direito brasileiro, no art. 462, da CLT⁽¹⁷¹⁾. (2) O risco da atividade econômica pertence ao empregador. É outra ideia fundamental do direito do trabalho. Cabe ressaltar que os riscos do empreendimento não são transferíveis ao empregado. O lucro da atividade econômica (obtido com a utilização da força de trabalho) é destinado ao empregador. O princípio está consagrado no texto do *caput* do art. 2º da CLT.

4. CONCLUSÃO: O DIREITO DO TRABALHO E O DEVIR HISTÓRICO

Já se torna possível, com a recapitulação histórica esboçada no item anterior, responder à primeira indagação suscitada na introdução deste

(170) Formação histórica do direito do trabalho. In: BARROS, Alice Monteiro de (Coord.). *Curso de direito do trabalho* — estudos em memória de Célio Goyatá. São Paulo: LTr, 1993. v. I, p. 64-65.

(171) A edição do Enunciado n. 342 da Súmula do TST abrandou esse princípio. O teor do verbete, contudo, não contempla o caso ora em discussão.

trabalho, e de modo afirmativo: há, efetivamente, um estatuto mínimo de direito conferidos, pelo ordenamento jurídico, à “pessoa-trabalhadora”, na expressão de Martins Catharino. Este patamar mínimo constitui, portanto, uma limitação à faculdade de celebrar acordos e convenções coletivas. E estas, como fontes do direito do trabalho, não podem negar o próprio direito. E, como observado, o procedimento empresarial relativo aos descontos dos cheques — previstos ou não em cláusula normativa — gera dois efeitos perversos: transfere o risco da atividade econômica ao trabalhador — que é diretamente responsabilizado pela inadimplência do cliente do estabelecimento comercial — e legitima a violação a um princípio fundamental do direito do trabalho, qual seja, a intangibilidade salarial. Antes de representar uma ameaça à noção clássica de direito do trabalho, o caso aqui abordado caracteriza-se, na verdade, como um símbolo dos tempos atuais. Ele representa apenas uma faceta de um mesmo complexo de problemas que se manifesta das mais variadas formas: através da persistência do trabalho escravo, da exploração do trabalho infantil, da discriminação da pessoa portadora de deficiência, da negação de direitos sociais básicos por meio de cooperativas fraudulentas e iniciativas de terceirização ilegal e inúmeros outros fenômenos típicos da precarização das relações de trabalho⁽¹⁷²⁾.

Revelam-se pertinentes, nesse contexto, as ponderações de Tarso Genro: “as transformações que se operaram na técnica, na ciência e na própria economia mundial construíram um mundo cujas bases materiais se voltam tanto contra os valores da modernidade, tornando cada vez mais inócuas as tradicionais instituições do Estado, como contra a realização prática dos direitos fundamentais, cada vez mais distantes da cotidianidade do homem comum”⁽¹⁷³⁾. Essa espécie de recuo histórico no campo das relações de trabalho — de que é exemplo o caso narrado neste artigo

(172) Convém salientar, aqui, a marcante atuação da Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região em relação ao problema dos descontos dos cheques. Em primeiro lugar, é imperioso ressaltar que todos os Procuradores lotados na 10ª Região possuem entendimento — manifestado em inúmeros pareceres exarados na condição de *custos legis* — reputando ilegais os descontos realizados nos salários dos frentistas. Já na condição de órgão agente, o MPT ajuizou ação civil pública visando a sanar a ilegalidade. Além disso, foram celebrados termos de ajuste de conduta em que vários empregadores se comprometeram a efetuar apenas os descontos previstos nas normas coletivas (diante das denúncias de que outros descontos estavam sendo perpetrados), bem como a consignar todos os descontos nos contracheques dos empregados (o que não vinha sendo observado, no período anterior à assinatura do termo, inviabilizando, em termos práticos, a prova do desconto, em demanda trabalhista).

(173) Reflexão preliminar sobre a influência do neoliberalismo no direito. In: Obra coletiva. *Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho*. Curitiba: IBEJ, 1998. p. 33.

— permite que se analise a situação atual do direito do trabalho sob dois pontos de vista.

O primeiro deles, original e interessante, ainda carente de aprofundamento teórico, vem sendo ressaltado, com a habitual propriedade, pelo Ministro José Luciano de Castilho Pereira em suas conferências. Trata-se da verificação de algumas semelhanças entre o contexto vivido em duas épocas distintas: no período da Revolução Industrial, de maneira geral, e, nos dias de hoje, na crise que se manifesta no terreno das relações laborais, especialmente no Brasil. Alguns pontos de contato entre esses dois momentos históricos seriam: desemprego crescente causado pela automação, sistemático desrespeito às condições mínimas de trabalho, prática do subemprego, grande número de trabalhadores na informalidade. Ainda que se faça necessária ampla investigação histórica e doutrinária, vislumbra-se, nesta ideia comparativa, um terreno fértil para estudos futuros⁽¹⁷⁴⁾.

Essa é, porém, apenas, uma das possibilidades desencadeadas pelo exame do problema aqui proposto. Uma segunda abordagem poderá focar o aspecto histórico do fenômeno. O direito do trabalho, como parte da experiência humana, situa-se dentro da histórica. Está sujeito, portanto, ao curso imprevisível dos eventos. Como disse Marc Bloch, a história tem seu tempo próprio, que não é exclusivamente cíclico ou linear: “este tempo verdadeiro é, por sua própria natureza, um contínuo. É, também, mudança perpétua. Da antítese destes dois atributos surgem os grandes problemas da investigação histórica”⁽¹⁷⁵⁾. Daí a impossibilidade de se conferir qualquer explicação determinista ou puramente causal ao curso da história. Não existe uma “evolução”, no sentido linear, e tampouco se pode falar, de maneira reducionista, em ciclos históricos, que se repetem de tempos em tempos. O caso descrito neste artigo ilustra, de maneira apropriada, a incerteza que caracteriza o presente e o futuro do direito do trabalho. Quando se imagina concretizado um período de consolidação de conquistas sociais, de melhorias no plano das relações de trabalho, sobrevém um movimento que ameaça a base do próprio direito do trabalho e instala um debate que já parecia superado. Essa é uma característica infável do devir histórico, que deve ser compreendida e analisada. Como sintetizado pelas palavras de Johan Huizinga: “na História como na natureza, nascimento e morte estão equilibrados entre si. A decadência de formas de civilização em adiantado

(174) Um bom exemplo desta promissora linha de pesquisa consiste na monografia elaborada por GAGLIARDI, Lígia Maio. *A flexibilização do direito do trabalho frente à globalização*. Brasília, manuscrito inédito, 1998.

(175) *Op. cit.*, p. 27.

estado de maturação é tão sugestiva como o espetáculo do crescimento de novas formas. E sucede ocasionalmente que um período em que se tenha especialmente procurado o nascimento de coisas novas se revela de súbito como uma época de declínio e decadência¹⁷⁶.

(176) *O declínio da Idade Média*. Trad. de Augusto Abelaira Portugal: Ulisseia, s.d., p. 7.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 17 (MARÇO/1999)

DIREITO DO TRABALHO: MORTE OU VIDA?

Alvacir Correa dos Santos^()*

Está na moda, no mundo, e no Brasil principalmente, falar-se em crise ou em uma situação moribunda do Direito do Trabalho. Claro que primeiro se fala na crise do desemprego, mas apontando-se como primeiro culpado, ou culpado principal dessa crise, o Direito do Trabalho, com sua rígida regulamentação “superprotetora” dos trabalhadores e “penalizadora” dos empresários empregadores. São os ventos da globalização (que a rigor ninguém sabe o que realmente significa, alguns entendendo que não passa de uma nova postura do capitalismo) e do neoliberalismo (seria mesmo uma volta à liberdade contratual?) que dão a tônica da crise. Afinal é preciso produzir cada vez mais, visando amplos mercados, sem interferência estatal (ou seja, com liberdade), mas com o mínimo de custo; custo esse que segundo alguns (economistas) o Direito do Trabalho “maximiza” ou pelo menos contribui para isso. Daí as contratações informais, a precarização,

(*) Procurador Regional do Trabalho (9ª Região), Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

a subcontratação, como formas alternativas de angariamento da força de trabalho do homem. Não adianta culpar o Direito do Trabalho pelos desacertos econômicos, ou então considerá-lo como estorvo no livre caminhar do capitalismo. O capitalismo, como modo de produção reinante na atualidade (muito embora vislumbremos, hoje, mais o capitalismo financeiro que o capitalismo industrial ou o comercial) é livre para caminhar em qualquer sentido, já que se não fosse ele não haveria como se criar expectativa na força de trabalho. Todavia, a recíproca também é verdadeira: o que pode fazer o capitalismo sem o trabalho humano? Mesmo que esse trabalho seja substituído por robôs (como vem ocorrendo), o fato é que quem vai consumir o resultado da produção não serão os robôs, mas sim pessoas, e pessoas que TRABALHAM.

Assim, o capital precisa se dar conta de que qualquer caminho que tome haverá sempre de carregar consigo a correspondente força humana de trabalho, que justamente para ser considerada força haverá de estar sempre VIVA (o capitalismo não pode sobreviver por si só). É verdade que a legislação trabalhista brasileira precisa ser reformulada em vários pontos, afinal não dá mais para conviver com um “Getulismo” quase sexagenário. Contudo, reformar a legislação obreira não significa destruí-la na sua essência. A estrutura de proteção de um mínimo de direitos trabalhistas haverá de ser mantida. De forma que apregoar-se aos quatro ventos que o “importante é dar emprego” (quer-se dizer “trabalho”) ao invés de “manter uma legislação trabalhista ultrapassada” é uma falácia. O “dar emprego ou trabalho” não pode ser confundido com esmola, mesmo porque a República Federativa do Brasil tem como fundamentos, dentre outros, não só a dignidade da pessoa humana, como também os valores sociais do trabalho (CF, art. 1º). Além disso, desde os tempos de Marx todo mundo sabe que a remuneração pelo trabalho de alguém cobre apenas uma parte desse trabalho (a outra parte é apropriada pelo capitalista sob a forma de mais-valia, fonte de seu lucro); portanto, não dá para ser hipócrita a ponto de imaginar que quem “oferece trabalho” concede uma grande benesse, ou é portador de uma alma verdadeiramente altruísta. Por outro lado, é importante também que se diga que o Direito do Trabalho não pode se preocupar apenas com quem já está empregado. É preciso garantir o acesso ao emprego (aqui o Direito do Trabalho tem que ser lido como Direito ao Trabalho). Aliás, a nossa Constituição Federal, ao tratar da Ordem Econômica, não a considera como existente *de per se*; pelo contrário, diz que a citada Ordem haverá de estar fundada na valorização do trabalho humano, observado como um dos princípios à busca do pleno emprego (CF, art. 170, *caput*, e inciso VIII).

Por esse dispositivo, dá para perceber que a Economia, ou a Administração Empresarial, não dita (ou pelo menos não deveria ditar) as

regras sozinha, desacompanhada de um mínimo de fundamentação social que, justamente, o Direito do Trabalho é capaz de lhe conferir. Gize-se que o Direito do Trabalho, além de ser um DIREITO SOCIAL (art. 6º, da CF), é também um DIREITO FUNDAMENTAL, tanto é que o Capítulo II (Dos Direitos Sociais) está vinculado ao Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da referida Lei Maioral. Referentemente aos intérpretes da legislação trabalhista, há que se primar, na busca pelo sentido da norma, por uma visão sistêmica e avançada. É preciso ver adiante, seja de forma centrada ou periférica (o intérprete da lei não pode usar “viseiras”), pois a dignidade do trabalhador não pode estar sujeita a recuos, caso contrário a História não se fará em progresso, mas em retrocesso. De forma que os operadores jurídicos têm que ter coragem, não para fugir das leis, mas, para interpretá-las pautados por um senso prospectivo. Nesse diapasão, é de se registrar que o caráter interdisciplinar no estudo do Direito do Trabalho não pode ser desprezado. É necessário conhecer não apenas disciplinas não genuinamente jurídicas, como Economia, Ciência da Administração, Sociologia etc., mas, também outros ramos do Direito, principalmente o Direito Civil e o Direito Comercial (não há nem que se falar da importância do Direito Constitucional).

De outro lado, mister fazer crer aos estudiosos dessas outras disciplinas (jurídicas e não jurídicas) que o Direito do Trabalho não pode ficar de fora de seus estudos, caso contrário ter-se-á a hipótese acima aventada, onde a Economia, ou a Administração Empresarial, ditará as regras, sem um mínimo de preocupação social.

Outro ponto que merece ser questionado é o relativo ao “mito da concessão estatal”, ou seja, o Estado, pelo menos no caso do Brasil, entende que os direitos trabalhistas não foram uma conquista dos trabalhadores, mas, sim uma benesse estatal, o que lhe dá autoridade para retirar direitos a seu bel-prazer, no momento em que bem entender. As coisas não são bem assim. “Concessão” ou “conquista”, o fato é que se trata de Direito Fundamental protegido pela Constituição Federal como acima mencionado. A argumentação, no sentido de que a própria Constituição autoriza a proposta de emenda tendente a abolir direito social (já que o inciso IV do § 4º do art. 60 faz menção a apenas “direitos e garantias individuais”)⁽¹⁷⁷⁾, não resiste a uma interpretação sistemática do próprio texto constitucional. O art. 5º, que encabeça o Capítulo I (Dos Direitos Individuais), contém, ainda, o § 2º, que diz: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não

(177) Inciso IV do § 4º do art. 60 da CF: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: os direitos e garantias individuais”.

excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (destacou-se).

Ora, não resta dúvida que o valor social do trabalho é um dos princípios fundamentais, tal como posto no art. 1º, inciso IV, do Texto Magno. Portanto, muito embora o “momento globalizante”, com os seus costumeiros ataques à regulamentação dos direitos trabalhistas, esteja em voga, cabe dizer que o DIREITO DO TRABALHO não morreu e nem irá morrer, a menos que se queira destruir o próprio homem, único ser capaz de vender sua própria força de trabalho, nem que seja para apertar o botão que o destruirá, inclusive a todos.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 18 (SETEMBRO/1999)

O PROCURADOR DO TRABALHO COMO ARTICULADOR DA SOCIEDADE CIVIL NA DEFESA DOS DIREITOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

*Egon Koerner Júnior
Marcelo Goulart
Viviane Colucci^(*)*

A exploração da mão de obra infantil é um fenômeno histórico ainda não superado pela humanidade. Embora, atualmente, fatores conjunturais diversos o condicionem, verifica-se apesar das Declarações de Direitos Humanos expedidas a partir do século XVIII e dos avanços tecnológicos e produtivos, a manutenção de um degradante sistema que amplia a desigualdade e a exclusão social. A par dos fatores econômicos, o trabalho infantil é sobretudo respaldado pela própria mentalidade social, que o concebe

(*) Procuradores do Trabalho na Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região.

nunca como um problema, mas como uma solução e, neste sentido, a OIT enumera três mitos que desmascaram: a) “o trabalho infantil é necessário porque a criança está ajudando sua família a sobreviver”, mas “quando a família torna-se incapaz de cumprir esta obrigação, cabe ao Estado apoiá-la, e não as crianças”; b) “a criança que trabalha fica mais esperta, aprende a lutar pela vida e tem condições de vencer profissionalmente quando adulta”, mas “o trabalho precoce é árduo e nunca foi estágio necessário para uma vida bem sucedida — ele não qualifica e, portanto, é inútil como mecanismo de promoção social”; c) “o trabalho enobrece a criança, antes trabalhar que roubar”, mas “crianças e adolescentes que trabalham em condições desfavoráveis, pagam com o próprio corpo, quando carregam pesos excessivos, são submetidos a ambientes nocivos à saúde, vivem nas ruas ou se entregam à prostituição.

Também pagam com a alma quando perdem a possibilidade de um lar, de uma escola, de uma formação profissional, são jogados em cenários degradados e degradantes”. Em estudo recente sobre o tema, a Fundação Abrinq arrolou as consequências desastrosas do trabalho infantil: a) a inclusão cada vez mais precoce da criança no mercado de trabalho; b) prejuízo nos processos de escolarização e profissionalização; c) danos ao desenvolvimento físico, intelectual, afetivo e moral; d) aumento da prostituição infantil e participação na rede de narcotráfico; e) aumento de condutas antissociais de adultos contra crianças e adolescentes nas grandes cidades; f) mão de obra desqualificada; g) dificuldade de inserção no mercado de trabalho quando adulto. Como explica o Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Ladislau Dawbor, não existe uma fórmula para eliminar-se de pronto este fenômeno tão trágico (DAWBOR, Ladislau. *A dimensão municipal de uma política para crianças* — subsídio para o terceiro colóquio internacional de prefeitos, defensores das crianças. Paris, p. 6, dez. 1994), sabendo-se, como vimos, que ele tem origem tanto na miséria, que é uma questão estrutural, como na mentalidade social, consistente em que o trabalho é solução e não um elemento desencadeador de problema.

Mas, pode-se verificar que as repercussões lastimáveis do trabalho infantil são percebidas, primordialmente, no âmbito da localidade, pelo que a questão pode ser enfrentada de forma mais genuína, mais adequada, mais realista no nível municipal.

Ensina o Professor Dawbor (*Op. cit.*, p. 6) que o sucesso dos programas locais, que visem a atingir a problemática da criança e do adolescente, dependem de outros importantes aspectos: a) o enfoque institucional

deverá estar centrado na organização da comunidade e nas políticas de participação; b) participação das ONGS para tornar mais efetivos os programas governamentais (Paulo Sérgio Pinheiro ressalta que “todas as políticas de Procuradores do Trabalho e integrantes da Coordenadoria da Defesa dos Direitos da Infância e Juventude — Codeij/Procuradoria do Trabalho da 12ª Região — governo e a reforma das instituições de controle da violência terão muito poucas chances de serem bem sucedidas ou de se tornarem realidade sem a mobilização e a organização das ONGs).

Lembra ainda, o cientista político que a Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena, 1996) reconheceu “o importante papel desempenhado por organizações não governamentais na promoção de direitos humanos e nas atividades humanitárias em níveis nacional, regional e internacional” (DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em pedaços*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 40); c) criação de foros específicos para gerar consenso sobre a questão; d) criação de coordenações intergovernamentais com a realização de programas conjuntos nas várias esferas de governo; e) criação de programas intermunicipais para combate de problemas específicos, enfrentados através de coordenações horizontais (na mesma esfera de governo); f) formação de rede de intercâmbio de experiências, de informações, criação de banco de dados, a fim de que se conhecendo a realidade, possam ser adotadas soluções adequadas.

É exatamente em observância à doutrina da proteção integral, albergada pela Constituição da República e posteriormente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que a questão referente à erradicação do trabalho infantil e à proteção ao trabalho do adolescente deve ser analisada, destacando-se, como bem aludido por Moacyr Guimarães, que a gestão de atendimento à infância e à juventude passou a ter por diretrizes “a descentralização político-administrativa” e a “participação popular por meio de suas organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações de todos os níveis” (art. 204, CF) (PEREIRA, Tania da Silva. *Direito da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 28).

Neste sentido, vale transcrever o trecho da palestra proferida por Márcia São Thiago, no I Seminário Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, que se realizou em 25 e 26 de novembro de 1988, em Florianópolis/SC, que visava a estabelecer diretrizes e objetivos a serem concretizados em sede regional e estadual, elaborando um planejamento de ações conjuntas e coordenadas.

Desde a redemocratização do País, da promulgação da Constituição Federal e da Lei n. 8.069/90, Estatuto da Criança

e do Adolescente (ECA), estamos vivendo um fecundo período de construção do arcabouço legal das políticas sociais do Brasil. Uma das grandes preocupações dos constituintes foi garantir que houvessem mecanismos legais de participação da sociedade civil na gestão e reforma do Estado. Em oposição a um Estado centralizador, a Constituição abre perspectivas de se reformar o Estado, trazendo à discussão as expressões universalização dos direitos, descentralização político-administrativa, gestão democrática, participação popular que são tidas como princípios orientadores das políticas públicas e assumem significados, tornam-se valores substantivos para a gestão pública. Inaugura-se uma compreensão da necessidade de uma participação da sociedade na formulação, acompanhamento e controle das políticas sociais.

O esforço integrado de ações apresenta-se como condição para que a criança e o adolescente sejam atendidos em seus diversos planos de necessidade. Neste sentido, cita-se o exemplo do próprio Estado de Santa Catarina que já conta com o Fórum pela Erradicação do Trabalho Infantil, que constitui um espaço em que diversas entidades, governamentais ou da sociedade civil, debatem as questões em nível local ou estadual, visando ações complementares e integradas que, enfim, são coordenadas, de modo a estabelecerem-se os papéis e as ações de cada uma para o enfrentamento de problemas específicos.

A Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região, engajando-se no processo que foi desencadeado pelas Conferências Municipais, Regionais e Estadual do ano de 1997, que culminou com a realização dos Seminários de Planejamento neste ano, criou a Coordenadoria da Defesa dos Direitos da Infância e da Juventude (Codeij), que tem como referência de atuação as diretrizes aprovadas nos seminários regionais para o eixo temático sobre a erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente no trabalho, para o fim de promover a defesa dos interesses da criança e do adolescente em articulação com as entidades que compõem o Fórum Estadual.

A Codeij permite ao Ministério Público do Trabalho atuação integrada com as demais organizações governamentais e não governamentais que tratam da defesa da criança e do adolescente. Todas as questões envolvendo infância e juventude passaram para esta Coordenadoria, o que possibilita aos procuradores designados uma visão abrangente do problema no Estado, atuação junto ao Fórum Estadual para a Erradicação do Trabalho Infantil e Defesa do Adolescente no Trabalho e aos órgãos governamentais, especialmente os Poderes Executivos Estadual e Municipais, para que

programas de atendimento sejam criados ou adequados — evitando-se a simples retirada da criança ou do jovem do posto de trabalho, ficando inteiramente desprotegido.

A Coordenadoria atua nos processos de primeiro e segundo graus tanto como órgão interveniente, como órgão agente representando os jovens, ou na instauração de procedimentos investigativos, inquéritos civis públicos e propondo as ações civis públicas ou coletivas necessárias. A Coordenadoria também fiscaliza as cláusulas de contratos coletivos de trabalho, para que suas cláusulas não firam direitos das crianças ou adolescentes. Ao comparecer em processo de primeiro grau, inúmeras vezes surge a necessidade de se investigar a atuação do ex-empregador e ainda de se buscar uma rede de proteção à criança ou ao adolescente em situação de risco.

Mas, para atingir tal objetivo, é imprescindível que o Ministério Público privilegie a sua atuação enquanto solucionador de conflitos sociais, sendo mais um instrumento a serviço da sociedade na resolução do problema, e deixe em caráter supletivo a sua atividade meramente demandante, ou seja, de órgão que apenas leva ao Judiciário o conflito social existente. A visão de que o Ministério Público é um mero agente de provocação do Poder Judiciário é resquício do *Parquet* como mero autor da persecução penal, os chamados Procuradores do rei, sendo incompatível com o Ministério Público desenhado pela Constituição de 1988. Principalmente, porque na solução dos conflitos difusos e coletivos em relação à criança e ao adolescente, quase sempre são necessárias a elaboração e a implementação de políticas públicas de atendimento, que exigem opções políticas de governo. Nestes casos envolvendo as políticas públicas, o Judiciário tem entendido ser o assunto problema *interna corporis*, dos outros poderes, evitando corrigi-los. Ademais, apegados ao mito da neutralidade do processo ordinário, o Judiciário tende a tratar a demanda coletiva como mais uma entre tantas, não adotando uma rápida solução do litígio em face da natureza do direito metaindividual postulado, desconsiderando o que se passa na realidade social.

Não são poucas as vezes que, quando advém uma sentença, a lide já perdeu o seu objeto ou este foi maliciosamente obstaculizado pela parte ré. Tal fato, sem sombra de dúvida, relega a um posto secundário o escopo político e social da atividade jurisdicional, sendo um estímulo à impunidade. Desta forma, o desempenho das atribuições institucionais do Ministério Público do Trabalho constitui uma das etapas do processo que conduz a criança e o adolescente à cidadania, de modo que os problemas e a prioridade de atuação sejam identificados regionalmente, através da

participação dos Conselhos Tutelares, da Delegacia do Trabalho, dos Conselhos de Direito e Tutelar, envolvendo, numa etapa posterior, a Secretaria de Educação e o Ministério Público Estadual para a necessária readequação social, através da garantia de vagas nas escolas, da inserção em programas locais apropriados ou, ainda, da criação de bolsas-escolas para as famílias que dependem do trabalho da criança.

A política local permeada pela atuação dos diversos atores sociais torna-se, pois, imprescindível para a garantia de que o lugar da criança não seja os campos de lavoura, a fábrica insalubre ou a rua, mas a escola e o lar. Nestes termos, a eliminação do trabalho da criança e da exploração do trabalho do adolescente demanda esforço conjunto de ações dos diversos atores da sociedade, o que se afigura como medida responsável e compromissada, uma vez que torna possível o enfrentamento direto das causas destes repulsivos fenômenos sociais. Tal proposta de solução viabiliza-se através do processo complexo e de efeitos a médio e longo prazos, dado o seu caráter altamente transformador, não se limitando a ações imediatistas que, almejando dirimir de pronto a problemática, perpetuam um sistema discriminatório, que aparta do direito de ser criança os socialmente desfavorecidos.

Ao contrário, o enfrentamento da questão, através de ações integradas, carrega ínsita a compreensão de que a oportunidade de chances iguais para todos só poderá ser plena se garantida desde a infância. Assim é que a erradicação do trabalho infantil e a proteção ao trabalho do adolescente devem ser interpretados como vertentes para o resgate da cidadania — e parodiando quanto a este particular, Aline Maranhão de Sá —, para o próprio alcance da emancipação humana.

Florianópolis, novembro de 1998.

BIBLIOGRAFIA

COSTA, Sérgio. Atores da sociedade civil e participação política: algumas restrições. *Cadernos do CEAS*, p. 61-75, n. 155.

DAWBOR, Ladislau. *A dimensão municipal de uma política para crianças*: subsídio para o terceiro colóquio internacional de prefeitos, defensores das crianças. Paris, dez. 1994.

DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em pedaços*. Companhia das Letras, 1996.

ECA — Constituição Federal. Estatuto da Criança e do Adolescente. Convenção n. 138 da OIT. Consolidação das Leis do Trabalho.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. *O direito à profissionalização. Corolário da proteção integral das crianças e adolescentes*. Artigo não publicado que constitui resenha da tese de mestrado defendida pelo autor em 1996 na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

PEREIRA, Irandi *et al.* *Trabalho do adolescente — mitos e dilemas*. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP, maio 1994.

_____. *Dez medidas básicas para a infância brasileira*. São Paulo: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança/Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração.

_____. *Diagnóstico do trabalho da criança e do adolescente no Estado de Santa Catarina* — Realizado pela Delegacia Regional do Trabalho em Santa Catarina.

_____. *Relatório do II Encontro Nacional de Meninos e Meninas Trabalhadores Rurais* — Realizado em Brasília, entre 9 e 12 de outubro de 1996.

_____. Trabalho infantil ocupa 400 milhões. *Jornal Folha de São Paulo*, Cad. Cotidiano, p. 3-4, 12.12.1996.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 19 (MARÇO/2000)

TELETRABALHO E RELAÇÕES DE TRABALHO^(*)

*João Hilário Valentim^(**)*

O teletrabalho é um tema abrangente, existindo vários tipos de atividades que podem ser classificadas como tal. Neste estudo abordaremos a matéria relacionando-a com a prestação de serviço de natureza subordinada, afeta, pois, ao Direito do Trabalho. A presente delimitação se faz necessária porque o teletrabalho pode ser objeto de estudo não só de outros ramos do Direito,

(*) Palestra proferida no painel Modernas formas de emprego, em 29.4.1999, no VI Congresso Brasileiro de Direito Social, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Social Cesarino Júnior — IBDSJC, nos dias 29 e 30 de abril de 1999, na cidade de Salvador, Bahia. Texto atualizado.

(**) Procurador do Trabalho no Rio de Janeiro, Especialista e Mestre em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e doutorando pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professor de Direito do Trabalho da Universidade Estácio de Sá — Rio de Janeiro e Professor licenciado de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade São Francisco — Campus de Bragança Paulista, (SP), diretor e membro pesquisador do Instituto Brasileiro de Direito Social Cesarino Júnior — IBDSJC.

como o civil, o comercial, mas também de outras áreas do conhecimento humano, como a informática, as telecomunicações, a sociologia, a economia. No campo do Direito, a expressão teletrabalho pode ser tratada como gênero e espécie. O teletrabalho afeto às relações de trabalho constitui uma das espécies, pois a prestação de serviço pode ser tanto de natureza subordinada quanto autônoma. Por conseguinte, a relação jurídica com o destinatário do serviço tanto pode ser decorrente de um contrato de trabalho quanto de um contrato de prestação ou de locação de serviços típica do Direito Civil. Ambas são espécies do gênero teletrabalho.

O teletrabalho é fruto da sociedade contemporânea e surge num contexto no qual o sistema fabril clássico está desmoronando, ante as modificações engendradas por nova revolução industrial. Por sistema fabril clássico deve-se entender o sistema que levou à consolidação de um modelo de produção — ainda presente na sociedade — fundado na existência de: (1) um local específico para a realização do trabalho; (2) na rígida hierarquização das relações entre empregado e empregador; (3) no controle rígido e sincronizado do horário de trabalho; (4) na divisão do processo produtivo; (5) e na alienação e mecanização do trabalho humano. A velha linha de montagem e a hierarquia tradicional começaram a perder força, não obstante o fato dos processos fabris baseados na unidade de tempo e lugar serem ainda a realidade de milhões de trabalhadores em todo o mundo. Observe-se, por outro lado, que este tipo de organização produtiva teve reflexo na organização do espaço urbano que hoje cobra o seu preço, em especial nos grandes centros urbanos⁽¹⁷⁸⁾.

A fábrica, situada em local diverso ao da moradia do trabalhador, impõe a necessidade do seu deslocamento até o trabalho, o que nas grandes cidades pode consumir várias horas diárias, muitas delas perdidas num trânsito caótico, congestionado, estressante, poluidor. Em síntese, terrivelmente incômodo e nocivo à saúde física e mental do ser humano.

Paralelamente a este caos, novas tecnologias, em especial ligadas às telecomunicações e à transmissão de dados e informações são postas à disposição do homem moderno, sobretudo nesta última metade do século. Tal realidade influenciou, como ainda influencia, o surgimento de novas formas de prestação de serviço, muitas delas realizadas em ambientes diversos ao da empresa. Percebeu-se que com o uso destes novos meios

(178) DE MASI, Domenico. *Impiegati e operai lasciamoli tutti a casa* [on line]. Disponível em: <<http://www.balbo.Fub.it/telema/TELEMA2/DeMasi2.html>>. Acesso em: 22.2.1999.

e instrumentos tecnológicos não é mais preciso ir ao trabalho para realizar determinadas tarefas que podem ser perfeitamente executadas em casa e enviadas posteriormente à empresa. É neste contexto que surge o teletrabalho relacionado à prestação de serviço. A expressão teletrabalho para designar o fenômeno ora em estudo não é a única utilizada. Autores têm empregado outras denominações, tais como trabalho periférico, trabalho à distância, trabalho remoto⁽¹⁷⁹⁾. Mas a expressão que melhor tem definido a ideia desta nova forma de trabalho é teletrabalho. É esta que adotamos. Frequentemente a ideia de teletrabalho tem sido associada a situações ou realidades que não expressam de modo adequado o fenômeno, devendo, portanto, ser evitadas.

Destacamos, a seguir, algumas destas ideias desassociadas de nosso conceito. Assim, podemos afirmar que teletrabalho: 1 — Não é trabalho a domicílio. Embora seja frequentemente desenvolvido na casa do empregado, este não é o único lugar de prestação do trabalho, que também pode ser executado num estabelecimento satélite da empresa (numa filial, por exemplo), longe da sede ou da unidade principal à qual o empregado efetivamente se vincula⁽¹⁸⁰⁾; 2 — Não é trabalho executado todo o tempo em casa. A atividade não precisa ser desenvolvida contínua e sistematicamente na residência do empregado, podendo ser realizada também na sede da empresa. O trabalhador pode laborar alguns dias da semana em casa e outros na própria empresa⁽¹⁸¹⁾; 3 — Não é trabalho a título precário ou “informal”. Ao teletrabalhador deve ser estendida toda a gama de direitos dos trabalhadores comuns, devendo estar integralmente abrangido pela legislação trabalhista; 4 — Não é trabalho típico de informática. O empregado

(179) FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Globalização e desemprego: mudanças nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 1998. p. 134.

(180) Importa destacar, entretanto, que embora seja diverso do teletrabalho o contexto social, histórico e jurídico no qual surgiu o modelo jurídico do trabalho a domicílio, há entre estes modelos muito mais convergências do que divergências.

(181) A empresa DuPont definiu um sistema de trabalho, por ela denominado de *telecommuting*, no qual o empregado trabalha parte da semana em sua casa e parte na empresa, desde que os cargos ou funções assim o permitam. Neste sistema uma empregada da empresa, a sra. Patrícia Ristori Pace, analista financeira, cumpre há alguns anos parte de sua jornada de trabalho em casa durante alguns dias da semana. Ela trabalha em Alphaville, bairro de município vizinho à cidade de São Paulo e mora na cidade de Campinas, distante cerca de uma hora do trabalho, para onde se mudou após o nascimento de seu primeiro filho. Ela vai à empresa cerca de dois dias por semana, escolhidos de acordo com a sua própria conveniência. Esta forma de trabalho já dura mais de três anos. Neste período foi promovida de cargo e salário. Acerca do assunto, veja: Prepare-se para as novas formas de trabalho. Pesquisa exclusiva. *Projeto Aprendiz [on line]*, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www.uol.com.br/aprendiz/pesquisa_exclusiva/id160499.html>. Acesso em: 30 mar. 1999.

que passa a desenvolver em casa o trabalho, que normalmente executava no escritório, pode fazê-lo com o suporte do computador, como também do telefone, do fax. Ele não precisa ser um programador, um analista de sistemas, um *expert* em informática, mas tão somente um profissional que se vale comumente, no desempenho de seu ofício do suporte da informática, do computador. Pode ser um consultor, um gerente, um tradutor ou outro tipo de profissional. Dependendo da natureza da atividade exercida, a informática poderá ter uma importância maior ou menor, mas não constitui o objeto em si do teletrabalho; 5 — Não há ausência do poder de comando, de direção. O empregado está interligado com a empresa, com seu patrão, com seus colegas de ofício. Nesta interligação, o trabalhador geralmente executa o seu ofício com liberdade, porém dentro de certos parâmetros.

A liberdade é, pois, parcial, embora goze o empregado de maior autonomia e de maior liberdade de ação. Há regras, ordens, determinados protocolos, que devem ser seguidos para o bom desenvolvimento de seu trabalho, em especial naquilo que esteja relacionado ao trabalho executado por outros profissionais. A divisão do trabalho, do processo produtivo, é modelo de organização que também está presente nas empresas que adotam o teletrabalho e tem como pressuposto a existência do poder diretivo e seus corolários. Entretanto, o empregador controla menos o processo e mais o resultado do trabalho do empregado⁽¹⁸²⁾.

O que é teletrabalho então? Três são os elementos básicos necessários à caracterização do teletrabalho, a saber: 1 — Os meios e instrumentos de suporte do trabalho dos quais se vale o empregado na execução de suas atividades e atribuições. A execução do teletrabalho está profundamente relacionada ao uso das novas tecnologias, em especial as das áreas de telecomunicações, informática e dos instrumentos a elas inerentes, tais como o telefone, o telex, o computador pessoal, o fax, dentre outros. Às vezes, o instrumento de suporte não é tão novo — como o telefone —, mas o incremento de novas tecnologias (fibras óticas, comunicação por satélite, telefonia digital, por exemplo), propiciaram uma melhoria extraordinária do seu uso. Por outro lado, o barateamento do respectivo custo de utilização tem contribuído para a massificação do uso do telefone numa escala nunca antes vista⁽¹⁸³⁾; 2 — A relação entre empregado e empregador. O relacionamento do empregado com a empresa se desenvolve geralmente através do uso da telecomunicação, da teleinformática, não exigindo, na

(182) DE MASI, Domenico, obra citada no item “1”.

(183) É cada vez mais comum encontrarmos pequenos prestadores de serviços, como diaristas por exemplo, se valendo do uso de um telefone celular para contatar e agendar a execução de serviços com os seus clientes.

maioria das vezes, o contato direto, pessoal, contínuo do empregador ou de seus prepostos com o empregado ou deste com os seus superiores ou colegas de trabalho. Quase tudo ocorre por intermédio de mídias eletrônicas, tais como a internet, a linha telefônica, o correio eletrônico, a teleconferência, ou seja, a transmissão de dados, sons e imagens por via telefônica, ondas radiofônicas ou satélite, seja em tempo real ou não⁽¹⁸⁴⁾; 3 — O local de execução do trabalho. A prestação de serviço ocorre preferencialmente na casa do trabalhador — desde que aparelhada para tanto —, ou seja, fora do ambiente clássico do estabelecimento, da empresa, da unidade fabril. Preferencialmente porque o teletrabalho também pode ser executado em local diverso da moradia do empregado ou da sede do escritório do empregado (em ambiente externo, por exemplo).

O trabalhador também pode cumprir parte de sua jornada de trabalho nas dependências da empresa. Feitas estas considerações e tendo como referência a relação de trabalho subordinado, podemos esboçar uma primeira definição para teletrabalho, sujeita, obviamente, a críticas e passível de aperfeiçoamento.

Ressaltamos, entretanto, que se considerarmos um universo mais amplo que o da relação de trabalho subordinado, o conceito haverá de ser outro. Eis o conceito que propomos: teletrabalho é a prestação de serviço destinada a outrem e sob a subordinação deste, exercida por um trabalhador, preferencialmente em sua casa e com o suporte de modernos instrumentos e tecnologias relacionados às telecomunicações e informática. Inúmeras vantagens têm sido apontadas pelos defensores do teletrabalho. Destacamos algumas delas, classificando-as segundo o seu destinatário: o empregado, o empregador e a sociedade. Para o empregado: 1 — trabalhar de acordo com o seu biorritmo, segundo seus métodos e sua preferência pessoal; 2 — maior autonomia e menor alienação na execução do trabalho; 3 — redução e até a eliminação do tempo despendido pelo empregado no deslocamento de sua residência até o local de trabalho; 4 — diminuição do estresse provocado pelo trânsito caótico que o empregado enfrenta diariamente para ir ao trabalho; 5 — redução da despesa com transporte, combustível etc.; 6 — vida familiar e social mais intensa.

(184) Hoje em dia é possível por exemplo conversar em tempo real, através de um computador pessoal ligado à internet, com transmissão de dados, som e imagem, com outra pessoa em qualquer parte do mundo, desde que também tenha um computador pessoal, um programa de comunicação e esteja conectada à internet, ao custo de aproximadamente R\$ 2.000,00, incluindo aí o preço do computador, da linha telefônica, do provedor de acesso e da ligação telefônica.

Para o empregador: 1 — modificação das condições físicas do ambiente de trabalho, com a redução do espaço físico e dos custos com aluguéis e imobiliário⁽¹⁸⁵⁾; 2 — execução de atividades e circulação de informações empresariais mais rápidas; 3 — diminuição do custo do pagamento de horas extraordinárias; 4 — eliminação ou redução da possibilidade de falta ao trabalho; 5 — possibilidade de aumento da produtividade, em decorrência da ausência de interrupções do trabalho⁽¹⁸⁶⁾; 6 — aumento da dedicação e satisfação do empregado, dentre outros motivos, pela desnecessidade do trabalho diário e da presença contínua do empregado no estabelecimento.

Para a sociedade: 1 — economia de energia elétrica e de combustíveis; 2 — menor poluição ambiental, com a melhoria da qualidade do ar e, conseqüentemente, do meio ambiente; 3 — trânsito menos congestionado; 4 — utilização mais racional dos edifícios urbanos e o conseqüente barateamento do preço dos imóveis; 5 — melhoria do relacionamento familiar e social⁽¹⁸⁷⁾; 6 — atenuação do desemprego, ante a possibilidade de inserção, no mercado de trabalho, de pessoas que não podem ou têm dificuldades para se locomoverem (deficientes físicos, idosos, mulheres com filhos pequenos ou idosos a seus cuidados)⁽¹⁸⁸⁾.

(185) A IBM Espanhola está investindo no teletrabalho e tem hoje boa parte de seu efetivo trabalhando neste esquema. A empresa melhorou a sua relação com seus clientes e reduziu em mais de 50% seus custos com aluguéis e imobiliário. Dados confirmam que o retorno do investimento inicial em cada teletrabalhador foi obtido em menos de um ano e conta hoje com mais de 1.700 pessoas trabalhando neste regime. A empresa deixou, dentro de certos parâmetros, que cada empregado escolhesse a sua plataforma de informática e de comunicação e insistiu num regime misto, com vindas aos escritórios de uma a duas vezes por semana. Criou também um sistema de apoio de retaguarda. Acerca do assunto veja: RODRIGUES, Jorge Nascimento. *A experiência da IBM Espanã no teletrabalho [on line]*. Disponível em: <<http://www.janelanaweb.com/reinv/juan.html>>. Acesso em: 30 mar. 1999.

(186) Segundo informe da OIT — Organização Internacional do Trabalho, o teletrabalho pode aumentar a produtividade em até 60% (sessenta por cento), em razão da ausência de interrupções, aumento da dedicação e satisfação pela desnecessidade de traslado diário ao trabalho; conforme: *Informacion OIT*, v. 26, n. 5, p. 1, dez. 1990, in ROBOTELLA, Luiz Carlos Amorim. *O moderno direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1994. p. 136.

(187) Alguns destes pontos foram destacados por Gbezo, Bernard E. (Outro modo de trabalhar: la revolución del teletrabajo. In: *Trabajo*. Genebra: OIT, 14:5, dic. 1995, p. 4), DI MARTINO, Vittorio; Writh, Linda. Teletrabajo: un nuevo modo de trabajo y de vida. *Revista Internacional del Trabajo*, Genebra, 104(4):482, 1990 e Amorim e Souza, Ronald Olivar (Um direito do trabalho novo. *Trabalho & Doutrina*, São Paulo, 8:175, mar. 1996), todos citados por Georgenor Sousa Franco Filho, em obra citada no item “4”, p. 137-8, alguns outros por Robotella, obra citada item “11”, p. 137 e seguintes.

(188) Sociedade de Informação em Portugal. Livro Verde — aprovado pelo Conselho de Ministros de Portugal, no dia 17 de abril de 1997 [on line]. 1997. Disponível em: <http://www.missão-si.mct.pt/livroverde/livro_verde_cap6.htm>. Acesso em: 31 mar. 1999.

Desvantagens também têm sido apontadas. Eis algumas delas: 1 — maior isolamento do trabalhador; 2 — problemas relacionados à saúde do empregado, em razão da inadequação ergonômica dos móveis e instrumentos usados na execução do trabalho e excesso de tempo à frente do computador, favorecendo a ocorrência de doenças ocupacionais; 3 — enfraquecimento da representação e da ação sindical, ante o isolamento e a dispersão geográfica do empregado e a falta de comunicação; 4 — favorecimento da quebra da privacidade; 5 — maior facilidade para o furto de segredos empresariais, industriais, comerciais; 6 — redução da subordinação⁽¹⁸⁹⁾. Certo é que todas estas questões estão ainda por serem melhor estudadas e equacionadas, seja no campo do Direito, como em outras áreas do conhecimento humano. No Direito do Trabalho, a reflexão acerca destas questões se impõe. Necessário que se faça, entretanto, sem perder de vista a preocupação com a defesa da dignidade do trabalhador e com a busca da melhoria de sua condição social.

Para tanto, algumas garantias mínimas devem ser definidas e asseguradas. Sustentamos que, no tocante ao estudo do teletrabalho, se deve garantir ao trabalhador que: 1 — a adesão ao teletrabalho seja sempre voluntária; 2 — os empregados não sejam prejudicados em termos de remuneração ou de progressão na carreira; 3 — os equipamentos necessários ao teletrabalho sejam fornecidos pelo empregador; 4 — o custo decorrente da utilização dos instrumentos de trabalho seja pago pelo empregador, tais como a utilização de linha telefônica e da energia elétrica; 5 — as condições relacionadas à saúde do trabalhador e ao meio ambiente do trabalho sejam respeitadas⁽¹⁹⁰⁾; 6 — a requalificação do empregado através do fomento de programas de formação profissional; 7 — O livre acesso do empregado à sindicalização e à organização sindical⁽¹⁹¹⁾.

(189) Há autores que divergem desta tese. Alguns afirmam que o teletrabalho pode até ampliar o poder diretivo da empresa. Este é o entendimento de Perez Perez, Manoel (Derecho del Trabajo y nuevos sistemas tecnológicos. *Relaciones Laborales*, n. 208, Madrid: La Ley, p. 12-5, 23.out. 198), citado por Robortella, obra citada item “11”, p. 146.

(190) Esta terminologia está em consonância com a atual orientação da OIT — Organização Internacional do Trabalho, consagrada na: Convenções Internacionais ns. 148, 155 e 161, respectivamente sobre *Proteção dos trabalhadores contra riscos profissionais*; *Segurança, saúde dos trabalhadores e meio ambiente do trabalho* e *Serviços de Saúde no Trabalho*. Sobre a matéria veja nosso: Estudo Direito do trabalho e meio ambiente. *Revista LTr*, São Paulo, v. 56, n. 12, p. 1.435-59, dez. 1992.

(191) Esta terminologia está em consonância com a atual orientação da OIT — Organização Internacional do Trabalho, consagrada na: Convenções Internacionais ns. 148, 155 e 161, respectivamente sobre *Proteção dos trabalhadores contra riscos profissionais*; *Segurança, saúde dos trabalhadores e meio ambiente do trabalho* e *Serviços de Saúde no Trabalho*. Sobre a matéria veja nosso: Estudo Direito do trabalho e meio ambiente. *Revista LTr*, São Paulo, v. 56, n. 12, p. 1.435-59, dez. 1992.

O teletrabalho é uma realidade que cada vez mais se impõe em nossa sociedade e a responsabilidade pela sua regulamentação, bem como a solução dos problemas que advirão é de todos, legisladores, juristas, advogados, promotores, juízes, empregados, empregadores e sindicalistas⁽¹⁹²⁾. Todos devem estar envolvidos na revisão e atualização da legislação trabalhista, para que a implementação do teletrabalho se dê de modo a propiciar um avanço positivo, um aprimoramento das relações de trabalho, possibilitando ao trabalhador o efetivo acesso e gozo das vantagens que esta forma de execução do trabalho pode oferecer.

Rio de Janeiro, outono de 1999.

BIBLIOGRAFIA

AMORIM E SOUZA, Ronald Olivar. Um direito do trabalho novo. *Trabalho & Doutrina*: São Paulo, 8:175, mar. 1996.

DE MASI, Domenico. *Impiegati e operai lasciamoli tutti a casa [on line]*. Disponível em: <<http://www.balbo.Fub.it/telema/TELEMA2/DeMasi2.html>>. Acesso em: 22 fev. 1999.

DI MARTINO, Vittorio; WRITH, Linda. Teletrabajo: un nuevo modo de trabajo y de vida. *Revista Internacional del Trabajo*, Genebra, 104(4):482, 1990.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Globalização e desemprego: mudanças nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 1998.

GBEZO, Bernard E. Outro modo de trabajar: la revolución del teletrabajo. In: *Trabajo*. Genebra: OIT, 14:5, p. 4, dic. 1995.

OIT. *Información OIT*, v. 26, n. 5, p. 1, dez. 1990.

PROJETO APRENDIZ. Prepare-se para as novas formas de trabalho. Pesquisa exclusiva. [on line], São Paulo. 1999. Disponível em: <http://www.uol.com.br/aprendiz/pesquisa_exclusiva/id160499.html>. Acesso em: 30 mar. 1999.

RODRIGUES, Jorge Nascimento. *A experiência da IBM Espanã no teletrabalho [on line]*. Disponível em: <<http://www.janelanaweb.com/reinv/juan.html>>. Acesso em: 30 mar. 1999.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. *O moderno direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1994.

(192) Na Espanha, a CS de CC.OO — Confederação Sindical das Comissões Obreiras, com sede em Madri, tem se preocupado com o estudo do teletrabalho e está em vias de abordar o tema nos próximos acordos coletivos; conforme: RODRIGUES, Jorge Nascimento. *Teletrabalho seduz movimento sindical em Espanha [on line]*. Disponível em: <<http://www.janelanaweb.com/reinv/cc.oo.html>>. Acesso em: 12.3.1999.

SOCIEDADE de Informação em Portugal. Livro Verde — aprovado pelo Conselho de Ministros de Portugal, no dia 17 de abril de 1997 [*on line*]. 1997. Disponível em: <http://www.missãosi.mct.pt/livroverde/livro_verde_cap6.htm>. Acesso em: 31 mar. 1999.

TELETRABALHO *seduz movimento sindical em Espanha* [*on line*]. Disponível: <<http://www.janelanaweb.com/reinv/cc.oo.html>>. Acesso em: 12 mar. 1999.

VALENTIM, João Hilário. Direito do trabalho e meio ambiente. *Revista LTr*, São Paulo, v. 56, n. 12, p. 1435-59, dez. 1992.

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO N. 20 (SETEMBRO/2000)

DISCRIMINAÇÃO, PRECONCEITO E CONSCIÊNCIA^(*)

*Maurício Correia de Mello^(**)*

Monteiro Lobato, denunciando o racismo pós-abolição, escreveu o conto “Negrinha”, publicado em 1920. O conto é sobre uma menina de sete anos, que nasceu na senzala, e que após a morte da mãe, foi criada na casa de uma mulher rica. A menina não tinha nome, só apelidos: “peстинha, diabo, coruja, barata descascada, bruxa, pata choca, pinto gorado, mosca-morta, sujeira, bisca, trapo, cachorrinha, coisa ruim, lixo e até bubônica, a peste que estava na moda”. Mas pararam de chamá-la assim quando perceberam que ela achava o nome bonito. Todo dia a patroa batia na menina: “Ai como alivia a gente uma boa roda de crochê bem fincado!”.

Quando Negrinha repetiu o nome que lhe chamaram a vida toda, “peste”, a patroa aplicou-lhe um corretivo. Mandou-a abrir a boca e enfiou-lhe

(*) Palestra proferida em 20.6.2000 no Seminário “Promoção da Igualdade de Oportunidades no Trabalho”, promovido pela DRT em Brasília — DF.

(**) Procurador-Chefe Substituto da Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região.

um ovo bem quente: “Diga nomes feios aos mais velhos outra vez, ouviu, peste?” E a mulher ainda foi se queixar com o vigário: “Ah monsenhor! Não se pode ser boa nesta vida... Estou criando aquela pobre órfã, filha da Cesária, mas que trabalhadeira me dá!” Um dia foram para a casa da mulher duas sobrinhas, lindas meninas louras.

Negrinha nunca tinha visto uma boneca, ainda mais uma que falava “mamã”. Ficou espantada. As meninas riram da admiração, mas a deixaram pegar na boneca. Todos viram tal expressão de felicidade na cara da menina, uma felicidade tão intensa, que até a patroa amoleceu e permitiu que Negrinha fosse brincar no pátio, com as meninas, pela primeira vez na sua vida.

Prossegue Lobato: “Negrinha, coisa humana, percebeu nesse dia da boneca que tinha uma alma. Divina eclosão! Surpresa maravilhosa do mundo que trazia em si e que desabrochava, afinal, como fulgurante flor de luz. Sentiu-se elevada à altura de ente humano. Cessara de ser coisa — e doravante ser-lhe-ia impossível viver a vida de coisa. Se não era coisa! Se sentia! Se vibrava! Assim foi — e essa consciência a matou. Terminadas as férias, partiram as meninas levando consigo a boneca, e a casa voltou ao ritmo habitual. Só não voltou a si Negrinha. Sentia-se outra, inteiramente transformada. Dona Inácia, pensativa, já a não atanzava tanto e na cozinha uma criada nova, boa de coração, amenizava-lhe a vida. Negrinha, não obstante, caíra numa tristeza infinita. Mal comia e perdera a expressão de susto que tinha nos olhos. Trazia-os agora nostálgicos, cismarentos. Aquele dezembro de férias, luminosa rajada de céu, trevas a dentro do seu doloroso inferno, envenenara-a. (...) Morreu na esteirinha rota, abandonada de todos, como um gato sem dono. Jamais, entretanto, ninguém morreu com maior beleza. O delírio rodeou-a de bonecas e de anjos, redemoinhando numa farândola do céu. Sentia-se agarrada por aquelas mãozinhas de louça — abraçada, rodopiada.

(...) Foi-se apagando, o vermelho da goela, desmaiou... E tudo se esvaiu em trevas. Depois, vala comum. A terra papou com indiferença aquela carnezinha de terceira — uma miséria, trinta quilos mal pesados. E de Negrinha ficaram no mundo apenas duas impressões. Uma cômica, na memória das meninas ricas. — “Lembras-te daquela bobinha da titia, que nunca vira boneca?” Outra de saudade, no nó dos dedos de dona Inácia. — “Como era boa para um crocre!” Esse conto foi escrito no início do século XX, poucas décadas após a abolição da escravatura. Mudou muita coisa de lá para cá? Muita coisa, não.

O assunto está na pauta do dia. Há poucas semanas a OIT promoveu em Brasília um encontro para se discutir instrumentos de erradicação do

trabalho infantil doméstico. Segundo o IPEA, em pesquisa encomendada pela própria OIT, no Brasil 363 mil crianças trabalham como domésticas, 90% delas são meninas, 61,3% são pardas ou negras. Negrinha morreu no conto. Mas muitas outras continuam por aí, graças à mesma “caridade” da patroa de Negrinha.

Esta palestra não é somente sobre racismo ou sobre trabalho infantil. Mas este conto é exemplificativo de vários elementos que devemos tratar quando se discute discriminação. Vemos no conto referência à discriminação direta e à indireta. Negrinha não foi vítima da discriminação direta. Cresceu já sob o regime da abolição da escravidão. Nenhuma lei a obrigava a aceitar as torturas e humilhações a que era submetida. No entanto ela estava irremediavelmente condenada a ser coisa, a não ser gente, porque não tinha família, porque não tinha escola. Porque sequer se sabia humana, com direitos básicos, até o de brincar. Negrinha não podia se proteger dessa discriminação porque não tinha consciência dela. A revelação da violência sofrida foi tão forte que a matou de tristeza. A consciência e a sensibilidade são condições essenciais na luta contra a discriminação. E não apenas a consciência da vítima, é necessária a consciência de todos. A patroa que se utilizava da menina acreditava, ou fingia acreditar, que estava fazendo uma caridade. Quantas pessoas não fazem o mesmo? A discriminação é a materialização do preconceito, um sentimento irracional e ilógico que costuma estar tão arraigado em nossos próprios valores culturais que não temos sequer consciência dele.

Ninguém está imune a atitudes preconceituosas. Assim, contamos piadas e fazemos brincadeiras racistas e sexistas. Somos intolerantes com os homossexuais. Não suportamos a diversidade, aquele que é diferente de nós. Esses são os mecanismos da discriminação indireta. É o que acontece quando estabelecemos tarefas “masculinas”, e tarefas “femininas”, como as enfermeiras, que sofrem uma carga de *stress* elevado, às vezes com elevado esforço físico, e mesmo assim é tarefa classificada como feminina, num sentido pejorativo. Mesmo Monteiro Lobato manifesta no conto que citei seu despercebido preconceito contra as mulheres. A menina se transforma quando brinca de boneca porque, em suas palavras: “Varia a pele, a condição, mas a alma da criança é a mesma — na princesinha e na mendiga. E para ambas é a boneca o supremo enlevo. Dá a natureza dois momentos divinos à vida da mulher: o momento da boneca — preparatório, e o momento dos filhos — definitivo.

Depois, está extinta a mulher”. Com certeza Monteiro Lobato, nos anos vinte, sequer suspeitou que estava sendo preconceituoso, afinal, devia ele pensar, que destino mais nobre poderia ter uma mulher que ser mãe? Como fazer então para que a injusta discriminação não seja eterna? Como romper

o círculo vicioso da discriminação? Um excelente caminho são as chamadas discriminações positivas, também nominadas ações afirmativas, de que é exemplo o sistema de cotas nas empresas para pessoas portadoras de deficiência. São necessários mecanismos que garantam a igualdade real; a igualdade “perante a lei” não basta.

E é preciso acompanhamento permanente para evitar distorções nas ações afirmativas. Neste sentido, gostaria de mencionar um exemplo que estamos enfrentando no MPT. A Lei n. 8.213/91, em seu art. 93 já previa o sistema de cotas para pessoas portadoras de deficiência. Este dispositivo há cerca de três anos fundamenta nossa atuação em defesa dos direitos dessas pessoas. Mas algumas questões ainda persistiam sem definição legal. Com a edição do Decreto n. 3.298/99 aperfeiçoaram-se os instrumentos que permitem inserir o portador de deficiência no mercado de trabalho, em especial menciono ter passado a ser competência da DRT a fiscalização do seu cumprimento. Pois bem, a lei fala em reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência genericamente, ou seja, incluindo aí o portador de deficiência sensorial, física e mental. Aparentemente o Ministério Público do Trabalho em todo o Brasil tem obtido sucesso na eliminação dessa forma de discriminação, muitas pessoas portadoras de deficiência que estariam fora do mercado de trabalho têm sido admitidas.

Mas ao analisarmos de perto o que está acontecendo, descobrimos discriminação dentro da discriminação. Um portador de deficiência física leve é favorecido em prol do deficiente moderado. Uma deficiência auditiva moderada é preferida em detrimento de uma total deficiência visual. E qualquer deficiência mental é rejeitada, pura e simplesmente. Para começar, deficiência mental é confundida com doença mental, que não é contemplada pela cota. Embora as pessoas com limitações intelectuais tenham enorme capacidade de trabalho, o que tem sido provado pelo resultado dos treinamentos fornecidos pela APAE, elas não conseguem emprego com carteira assinada, com relação de emprego. O medo e a desinformação permanecem.

O sistema de ações afirmativas tem necessariamente esta característica, deve estar afinado com o momento histórico, deve estar ajustado à realidade. Mesmo porque existem infinitas formas de discriminação. Na Procuradoria Regional do Trabalho, 10ª Região, que abrange Brasília e Tocantins temos recebido, entre outras, denúncias de empresas que não aceitam pessoas não evangélicas, que não aceitam pessoas gordas, que não aceitam pessoas que já ajuizaram reclamação trabalhista, que não aceitam mulheres gestantes e que não aceitam trabalhadores que não tenham título eleitoral em Brasília, numa empresa cujo dono é político. Em todos esses casos a discriminação se dá no momento da admissão, quando ainda não há relação de emprego.

Apesar disso, tranqüila a competência da Justiça do Trabalho para julgar eventual ação civil pública proposta pelo Ministério Público. Todo ato de discriminação impede a concretização dos direitos trabalhistas.

A discriminação impede a formação do direito tutelado. Assim, ameaça todo o ordenamento jurídico trabalhista e por isso tem que ser coibido na própria Justiça do Trabalho. A realidade está sempre um passo adiante da lei. Enquanto se aperfeiçoa a lei e se prevê mais punições para quem discrimina, quando se estabelece o direito à readmissão ou de indenização, como estabelecido na Lei n. 9.029/95, percebe-se a dificuldade de se provar a discriminação. Por isso, após sugestão feita em curso proferido pela OIT, tenho defendido a estipulação de regra que inverta o ônus probatório quando se discute discriminação, de forma semelhante ao que acontece no código do consumidor.

Não se estará constringendo nenhum empregador. Denúncias caluniosas continuarão sujeitas às penas da Lei. Por outro lado, se uma empresa é acusada de discriminar as mulheres em idade de reprodução, será fácil mostrar que não discrimina apresentando a relação de mulheres nesta situação já contratadas pela empresa. A formação escolar e a profissional tem que ser acessível a todos. A escola pública tem que ter a mesma qualidade que a escola particular. Vejamos o mau exemplo da África no regime do *Apartheid*. Para os ingleses a educação escolar é um dogma.

Os cidadãos de formação inglesa que colonizavam a África do Sul tinham que responder às suas consciências, afinal foram criados sabendo que todos têm direito à educação. O que fazer então com as crianças pretas? Simples, adaptaram os currículos. Via-se nas salas de aula as meninas e meninos aprendendo a segurar uma barra de sabão, a esfregar as roupas em bacias para tirar todas as manchas, a fazer com perfeição os serviços domésticos e subalternos a que estavam destinados. Pensavam os idealizadores deste sistema “educacional” entre aspas: de que adiantava ensinar o que os pretos nunca iriam necessitar?

Ninguém poderia acusá-los de não dar escola para as crianças pretas. Pensamos nesse exemplo como algo distante, mas quantas pessoas bem intencionadas, aqui mesmo no Brasil, com o pretexto de uma formação educacional mais voltada para as necessidades das pessoas pobres não têm sugerido currículos escolares que ensine o rapaz a ser pedreiro e a menina a ser cozinheira? Nada contra as profissões citadas, mas não estamos assim eternizando-os nestas funções? Por isso, temos que estar sempre alertas para o processo de sofisticação das discriminações indiretas. Precisamos de políticas que garantam a presença das crianças nas escolas, tais como o sistema de bolsa-escola. Trata-se de uma conquista que não é partidária, que

não pode ter dono que não seja a própria sociedade. Precisamos garantir que “Negrinha” morra apenas no sentido figurado, e em seu lugar nasça a Ana, a Cristina, a Beatriz, a Antonia, a Benedita, o Paulo, o João, o Mateus, o André, enfim, homens e mulheres, seja qual for a cor da pele, seja qual for a sua condição física, seja qual for a sua religião ou falta de religião, seja qual for sua característica pessoal. Precisamos garantir o direito à vida dessa gente que de alguma forma estará sempre ajudando a construir um mundo melhor. Ou, como canta o Caetano Veloso, gente que quer ser feliz, gente espelho da vida doce mistério.

MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Procurador-Geral do Trabalho: Ronaldo Curado Fleury

Vice-Procuradora-Geral do Trabalho: Cristina Aparecida Ribeiro Brasiliano

Responde pelo MPT nos impedimentos do GPG e VPGT:

Maria Guiomar Sanches de Mendonça

Presidente da ANPT: Ângelo Fabiano Farias da Costa

Posição em 12.12.2016

PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO

Subprocuradores-gerais do Trabalho

Aluisio Aldo da Silva Junior

André Luis Spies

Andréa Isa Ripoli

Antonio Luiz Teixeira Mendes

Cristina Aparecida Ribeiro Brasiliano

Cristina Soares de Oliveira e Almeida
Nobre

Dan Carai da Costa e Paes

Edelamare Barbosa Melo

Eliane Araque dos Santos

Eneas Bazzo Torres

Evany de Oliveira Selva

Graciene Ferreira Pinto

Gustavo Ernani Cavalcanti Dantas

Heloisa Maria Moraes Rego Pires

Ivana Auxiliadora Mendonça Santos

Jeferson Luiz Pereira Coelho

José Alves Pereira Filho

José Carlos Ferreira do Monte

José Neto da Silva

Junia Soares Nader

Lucinea Alves Ocampos

Luis Antonio Camargo de Melo

Luiz da Silva Flores

Manoel Jorge e Silva Neto

Maria Aparecida Gugel

Maria Guiomar Sanches de Mendonça

Mauricio Correia de Mello

Oksana Maria Dziura Boldo

Otavio Brito Lopes

Paulo Borges da Fonseca Seger

Ricardo José Macedo de Britto Pereira

Rogério Rodriguez Fernandez Filho

Ronaldo Curado Fleury

Ronaldo Tolentino da Silva

Sandra Lia Simon

Vera Regina Della Pozza Reis

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
SEDE: Rio de Janeiro/RJ

Procurador-Chefe: Fabio Goulart Villela
Procurador-Chefe (substituto): João Batista Berthier Leite Soares

Procuradores Regionais do Trabalho

Aida Glanz
Cynthia Maria Simoes Lopes
Daniela Ribeiro Mendes
Deborah da Silva Felix
Ines Pedrosa de Andrade Figueira
José Antonio Vieira de Freitas Filho
Junia Bonfante Raymundo
Lisyane Chaves Motta
Luiz Eduardo Aguiar do Valle
Marcio Octavio Vianna Marques
Marcio Vieira Alves Faria
Maria Vitoria Sussekind Rocha
Monica Silva Vieira de Castro
Reginaldo Campos da Motta
Teresa Cristina Dalmeida Basteiro

Procuradores do Trabalho

Adriano de Alencar Saboya
Ana Luiza Fabero
André Luiz Riedlinger Teixeira
Artur de Azambuja Rodrigues
Carina Rodrigues Bicalho
Carlos Augusto Sampaio Solar
Cassio Luis Casagrande
Claudia Carvalho do Nascimento
Danielle Cramer
Dulce Martini Torzecki
Eduardo Galvao de Andréa Ferreira
Fabio Goulart Villela
Fabio Luiz Vianna Mendes
Fernanda Barbosa Diniz
Guadalupe Louro Turos Couto
Heloise Ingersoll Sá

Isabella Gameiro da Silva
Janine Milbratz Fiorot
João Batista Berthier Leite Soares
João Carlos Teixeira
José Claudio Codeco Marques
Juliane Mombelli
Lucia de Fatima dos Santos Gomes
Luciana Tostes de Guadalupe e Silva
Luciene Rezende Vasconcelos
Marcelo de Oliveira Ramos
Marcelo José Fernandes da Silva
Marco Antonio Costa Prado
Marco Antonio Sevidanes da Matta
Maria Julieta Tepedino de Bragança
Mauricio Coentro Pais de Melo
Rodrigo de Lacerda Carelli
Samira Torres Shaat
Sergio Favilla de Mendonça
Tiago Oliveira de Arruda
Valdenice Amalia Furtado
Valeria Sá Carvalho da Silva Correa
Virginia Leite Henrique
Viviann Brito Mattos
Wilson Roberto Prudente

PTM de Campos dos Goytacazes

Fernando Henrique Ferreira Santos
Mariana Vieira da Silva Almeida
Vitor Borges da Silva

PTM de Nova Friburgo

Fernando Pinaud de Oliveira Junior
Jefferson Luiz Maciel Rodrigues

PTM de Cabo Frio

Marcela Conrado de Farias Ribeiro
Vitor Bauer Ferreira de Souza

PTM de Volta Redonda

Paula Roma de Moura
Rafael de Azevedo Rezende Salgado
Rafael Garcia Rodrigues

PTM de Nova Iguaçu

Alexandre Salgado Dourado Martins
Daniela da Silva Elbert
Isabela Maul Miranda de Mendonça
Michelle Bastos Chermont
Thiago Gurjão Alves Ribeiro

PTM de Petrópolis

Ericka Rodrigues Duarte
Leandro Moreira Batista

PTM de Niterói

Erica Bonfante de Almeida Tessarollo
Fabio Luiz Mobarak Igllesia
Mauricio Guimaraes de Carvalho
Sandro Henrique Figueiredo Carvalho
de Araújo

PTM de Itaguaí

Francisco Carlos da Silva Araújo
Renato Silva Baptista

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO
SEDE: São Paulo/SP

Procurador-Chefe: Erich Vinicius Schramm
Procurador-Chefe (substituto): Wiliam Sebastião Bedone

Procuradores Regionais do Trabalho

Adriane Reis de Araújo
Ana Francisca Moreira de Souza Sanden
Celia Regina Camachi Stander
Danton de Almeida Segurado
Debora Monteiro Lopes
Egle Rezek
José Valdir Machado
Laura Martins Maia de Andrade
Lidia Mendes Gonçalves
Luiza Yukiko Kinoshita Amaral
Maria José Sawaya de Castro Pereira
do Vale
Marisa Marcondes Monteiro
Marisa Regina Murad Legaspe
Monica Furegatti
Paulo Cesar de Moraes Gomes
Roberto Rangel Marcondes
Sandra Borges de Medeiros
Silvana Marcia Montechi Valladares de
Oliveira
Suzana Leonel Martins
Wiliam Sebastiao Bedone

Procuradores do Trabalho

Adelia Augusto Domingues
Ailton Vieira dos Santos
Aline Pedrosa Oishi Delena
Ana Elisa Alves Brito Segatti
Andréa Albertinase
Andréa Tertuliano de Oliveira
Bernardo Leôncio Moura Coelho
Christiane Vieira Nogueira
Claudia Regina Lovato Franco
Cristiane Aneolito Ferreira
Daniel Augusto Gaiotto
Danielle Leite de Pinto Costa

Debora Scattolini
Denise Lapolla de Paula Aguiar Andrade
Eliane Lucina
Elisa Maria Brant de Carvalho Malta
Elisabeth Priscila Satake Sato
Elisiane dos Santos
Emilie Margret Henriques Netto
Erich Vinicius Schramm
Flavia Veiga Bezerra Bauler
Giselle Alves de Oliveira
João Eduardo de Amorim
João Filipe Moreira Lacerda Sabino
Juliana Queluz Venturini Massarente
Lorena Vasconcelos Porto
Luiz Carlos Michele Fabre
Marcelo Freire Sampaio Costa
Maria Beatriz Almeida Brandt
Maria Beatriz Chaves
Mariana Flesch Fortes
Mariza Mazotti de Moraes
Miron Tafuri Queiroz
Natasha Rebello Cabral
Omar Afif
Orlando Schiavon Junior
Patrick Maia Merisio
Priscila Cavalieri
Ramon Bezerra dos Santos
Roberto Pinto Ribeiro
Rodrigo Barbosa de Castilho
Ronaldo Lima dos Santos
Rosemary Fernandes Moreira
Ruth Pinto Marques da Silva
Tatiana Leal Bivar Simonetti
Valdirene Silva de Assis
Vera Lucia Carlos

PTM de Santos

Augusto Grieco Sant'anna Meirinho
Gustavo Magalhaes de Paula Gonçalves
Domingues
Ricardo Nino Ballarini
Rodrigo Lestrade Pedroso

PTM de São Bernardo do Campo

Ana Luisa Zorzenon Goulart Villela
Ana Raquel Sampaio Pacífico
Carlos Eduardo Almeida Martins de
Andrade
Sofia Vilela de Moraes e Silva

PTM de Osasco

Damaris Ferraz Salvioni
Gustavo Tenorio Accioly
Murillo Cesar Buck Muniz
Tatiana Lima Campelo

PTM de Mogi das Cruzes

Ana Gabriela Oliveira de Paula
Ruy Fernando Gomes Leme Cavalheiro

PTM de Guarulhos

Andréa da Rocha Carvalho Gondim
Marco Antonio Ribeiro Tura
Patricia Mauad Patruni

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO
SEDE: Belo Horizonte/MG

Procuradora-Chefe: Adriana Augusta de Moura Souza
Procuradora-Chefe (Substituta): Sonia Toledo Gonçalves

Procuradores Regionais do Trabalho

Arelieo de Carvalho Lage
Eduardo Maia Botelho
Junia Castelar Savaget
Liliana Maria Del Nery
Marcia Campos Duarte
Maria Amelia Bracks Duarte
Maria Christina Dutra Fernandez
Maria Helena da Silva Guthier

PTM de Uberlândia

Cesar Henrique Kluge
Eliaquim Queiroz
Karol Teixeira de Oliveira
Paulo Gonçalves Veloso

PTM de Governador Valadares

Dirce Aparecida Fernandes Oliveira
Gustavo de Menezes Souto Freitas
Max Emiliano da Silva Sena

PTM de Montes Claros

Cibele Cotta Cenachi Napoli
Luciana Teles Gomes

PTM de Patos de Minas

Rodney Lucas Vieira de Souza
Rodrigo Bezerra Martins

PTM de Varginha

Lea Emile Maciel Jorge de Souza
Leticia Moura Passos Soares
Melina de Sousa Fiorini e Schulze

Procuradores do Trabalho

Adriana Augusta de Moura Souza
Advane de Souza Moreira
Aloisio Alves
Ana Claudia Nascimento Gomes
Andréa Ferreira Bastos
Antonio Augusto Rocha
Antonio Carlos Oliveira Pereira
Aurelio Agostinho Verdade Vieito
Dennis Borges Santana
Elaine Noronha Nassif
Fernanda Brito Pereira
Florença Dumont Oliveira
Genderson Silveira Lisboa
Geraldo Emediato de Souza
Helder Santos Amorim
Luciana Marques Coutinho
Lutiana Nacur Lorentz
Maria do Carmo de Araújo
Marilza Geralda do Nascimento
Priscila Boaroto
Roberto Gomes de Souza
Sergio Oliveira de Alencar
Sonia Toledo Gonçalves
Victorio Alvaro Coutinho Rettori

PTM de Juiz de Fora

Hudson Machado Guimarães
José Reis Santos Carvalho
Silvana da Silva de Suckow
Wagner Gomes do Amaral

PTM de Coronel Fabriciano

Adolfo Silva Jacob
Rafael Albernaz Carvalho
Tulio Mota Alvarenga

PTM de Teófilo Otoni

Fabricio Borela Pena
Isabella Filgueiras Gomes
Marco Antonio Paulinelli de Carvalho

PTM de Divinópolis

Alesandro Batista Beraldo
Maise Gonçalves Ribeiro
Marcelo dos Santos Amaral
Silvia Domingues Bernardes Rossi

PTM de Pouso Alegre

Carlos Alberto Costa Peixoto
Mateus de Oliveira Biondi

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO
SEDE: Porto Alegre/RS

Procurador-Chefe: Rogério Uzun Fleischmann
Procurador-Chefe (substituto): Paulo Joarês Vieira

Procuradores Regionais do Trabalho

Ana Luiza Alves Gomes
Beatriz de Holleben Junqueira Fialho
Leandro Araújo
Lourenço Agostini de Andrade
Luiz Fernando Mathias Vilar
Maria Cristina Sanchez G. Ferreira
Paulo Eduardo Pinto de Queiroz
Paulo Joares Vieira
Sebastiao Vieira Caixeta
Silvana Ribeiro Martins
Victor Hugo Laitano

PTM de Caxias do Sul

Monica Fenalti Delgado Pasetto
Ricardo Wagner Garcia
Rodrigo Maffei
Roger Ballejo Villarinho

PTM de Santa Maria

Bruna Iensen Desconzi
Evandro Paulo Brizzi
Jean Carlo Voltolini

PTM de Passo Fundo

Flavia Borneo Funck
Priscila Dibi Schvarcz
Renata Falcone Capistrano da Silva

Procuradores do Trabalho

Adriane Arnt Herbst
Aline Maria Homrich S. Conzatti
Aline Zerwes Bottari Brasil
Bernardo Mata Schuch
Carlos Carneiro Esteves Neto
Cristiano Bocorny Correa
Denise Maria Schellenberger Fernandes
Gilson Luiz Laydner de Azevedo
Itaboray Bocchi da Silva
Ivan Sergio Camargo dos Santos
Ivo Eugenio Marques
Juliana Bortoncello Ferreira
Juliana Horlle Pereira
Luciano Lima Leivas
Luiz Alessandro Machado
Marcelo Goulart
Marcia Bacher Medeiros
Marcia Medeiros de Farias
Marlise Souza Fontoura
Noedi Rodrigues da Silva
Patricia de Mello Sanfelici
Paula Rouseff Araújo
Philippe Gomes Jardim
Rogério Uzun Fleischmann
Sheila Ferreira Delpino
Tayse de Alencar Macario da Silva
Viktor Byruchko Junior

PTM de Santa Cruz do Sul

Eneria Thomazini
Marcio Dutra da Costa
Thais Fidelis Alves Bruch

PTM de Santo Ângelo

Fernanda Alitta Moreira da Costa
Roberto Portela Mildner

PTM de Novo Hamburgo

Fernanda Estrela Guimarães
Fernanda Pessamilio Freitas Ferreira
Mariana Furlan Teixeira

PTM de Pelotas

Alexandre Marin Ragagnin
Anderson de Mello Machado
Rafael Foresti Pego
Rubia Vanessa Canabarro

PTM de Uruguaiana

Fernanda Arruda Dutra
Laura Freire Fernandes

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO
SEDE: Salvador/BA

Procurador-Chefe: Alberto Bastos Balazeiro
Procuradora-Chefe (substituta): Adriana Holanda Maia Campelo

Procuradores Regionais do Trabalho

Ana Emilia Andrade Albuquerque da Silva
Antonio Messias Matta de A. Bulcão
Carla Geovanna Cunha Rossi Mota
Cicero Virgulino da Silva Filho
Claudia Maria Rego P. Rodrigues da Costa
Inês Oliveira de Sousa
Jairo Lins de Albuquerque Sento-Sé
Maria da Gloria Martins dos Santos
Maria Lúcia de Sá Vieira
Virginia Maria Veiga de Senna

PTM de Eunápolis

Geisekelly Bomfim de Santana Marques
Verena Vieira Sanches Sampaio Borges

PTM de Itabuna

Ana Carolina Lima Vieira Ribemboim
Ilan Fonseca de Souza
Marselha Silverio de Assis Dellian

PTM de Vitória da Conquista

Juliana Carreiro Corbal Oitaven
Maria Manuella Britto Gedeon do Amaral
Rachel Freire de Abreu Neta

PTM de Santo Antônio de Jesus

Marcelo Castagna Travassos de Oliveira
Silvia Siqueira Valença

Procuradores do Trabalho

Adriana Holanda Maia Campelo
Alberto Bastos Balazeiro
Andréa de Sá Roriz Tannus Freitas
Angelo Fabiano Farias da Costa
Bernardo Guimarães Carvalho Ribeiro
Carlene de Carvalho Guimarães
Claudia de Mendonça Braga Soares
Claudio Dias Lima Filho
Cleonice Maria Rodrigues Moreira Sampaio
Flavia Vilas Boas de Moura
Larissa Leal Lima Amorim
Leticia Doliveira Vieira
Luis Antonio Barbosa da Silva
Luis Carlos Gomes Carneiro Filho
Luiz Antonio Nascimento Fernandes
Marcelo Brandao de Moraes Cunha
Mauricio Ferreira Brito
Pacífico Antonio Luz de Alencar Rocha
Pedro Lino de Carvalho Junior
Rita de Cassia dos Santos Souza Mantovaneli
Rômulo Barreto de Almeida
Rosangela Rodrigues Dias de Lacerda
Sandra Marlicy de Souza Faustino
Séfora Graciana Cerqueira Char

PTM de Barreiras

Aline Rodrigues de Carvalho Cunha
Lydiane Machado e Silva
Maria Nely Bezerra de Oliveira

PTM de Juazeiro

Christiane Alli Fernandes
Vanessa Griz Moreira Gil Rodrigues

PTM de Feira de Santana

Annelise Fonseca Leal Pereira
Jaqueline Coutinho Silva
Rosineide Mendonça Moura

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO
SEDE: Recife/PE

Procurador-Chefe: José Laízio Pinto Júnior

Procuradora-Chefe (substituta): Livia Viana de Arruda

Procuradores Regionais do Trabalho

Elizabeth Veiga Chaves
Maria Angela Lobo Gomes
Pedro Luiz Gonçalves Serafim da Silva
Waldir de Andrade Bitu Filho

PTM de Petrolina

Gustavo Luis Teixeira das Chagas
Vanessa Patriota da Fonseca

PTM de Caruaru

José Adilson Pereira da Costa
Ulisses Dias de Carvalho

Procuradores do Trabalho

Adriana Freitas Evangelista Gondim
Chafic Krauss Daher
Debora Tito Farias
Gabriela Tavares Miranda Maciel
Jailda Eulidia da Silva Pinto
Janine Rego de Miranda
Jorge Renato Montandon Saraiva
José Laizio Pinto Junior
Leonardo Osorio Mendonça
Livia Viana de Arruda
Lorena Pessoa Bravo Marostica
Marcelo Crisanto Souto Maior
Maria Roberta Melo Komuro da Rocha
Melicia Alves de Carvalho Mesel
Raulino Maracaja Coutinho Filho
Rogério Sitonio Wanderley

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
SEDE: Fortaleza/CE**

**Procurador-Chefe: Carlos Leonardo Holanda Silva
Procurador-Chefe (substituto): Antonio de Oliveira Lima**

Procuradores Regionais do Trabalho

Evanna Soares
Francisco Gerson Marques de Lima
NICODEMOS FABRICIO MAIA

PTM de Juazeiro do Norte

Lorena Brandao Landim Camarotti
Mariana Ferrer Carvalho Rolim

PTM de Sobral

Ana Valeria Targino de Vasconcelos

PTM de Limoeiro do Norte

Francisco José Parente Vasconcelos
Junior

Procuradores do Trabalho

Antonio de Oliveira Lima
Carlos Leonardo Holanda Silva
Claudio Alcantara Meireles
Francisca Helena Duarte Camelo
Georgia Maria da Silveira Aragão
Ricardo Araújo Cozer

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO
SEDE: Belém/PA

Procurador-Chefe: Hideraldo Luiz de Sousa Machado
Procurador-Chefe (substituto): Rafael Dias

Procuradores Regionais do Trabalho

Ana Maria Gomes Rodrigues
Gisele Santos Fernandes Goes
Loana Lia Gentil Uliana
Loris Rocha Pereira Junior
Rita Moitta Pinto da Costa

Procuradores do Trabalho

Carla Afonso de Novoa Melo
Carol Gentil Uliana Porto
Cindi Ellou Lopes da Silveira
Cintia Nazare Pantoja Leao
Faustino Bartolomeu Alves Pimenta
Hideraldo Luiz de Sousa Machado
José Carlos Souza Azevedo
Rafael Dias Marques
Rejane de Barros Meireles Alves
Roberto Ruy Rutowitcz Netto
Rodrigo Cruz da Ponte Souza
Sandoval Alves da Silva
Silvia Silva da Silva
Tatiana Donza Cancela de Carvalho

PTM de Marabá

Paulo Isan Coimbra da Silva Junior
Tathiane Menezes do Nascimento
Tiago Siqueira Barbosa Cabral

PTM de Santarém

Allan de Miranda Bruno
Erik de Sousa Oliveira
Gisela Nabuco Majela Sousa
Raphael Fabio Cavalcanti dos Anjos

PTM de Macapá

Ana Luiza Noronha Lima
Ana Roberta Tenorio Lins Haag
Renata Soraya Dantas Ocea
Taisa Massimo de Souza Drumond

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO
SEDE: Curitiba/PR

Procurador-Chefe: Gláucio Araújo de Oliveira
Procurador-Chefe (substituto): Alberto Emiliano de Oliveira Neto

Procuradores Regionais do Trabalho

Alvacir Correa dos Santos
André Lacerda
Andréa Ehlke
Darlene Borges Dorneles
Glaucio Araújo de Oliveira
Itacir Luchtemberg
Jaime José Bilek Iantas
José Cardoso Teixeira Junior
Leonardo Abagge Filho
Luercy Lino Lopes
Luis Carlos Cordova Burigo
Luiz Renato Camargo Bigarelli
Margaret Matos de Carvalho
Mariane Josviak
Renee Araújo Machado
Viviane Dockhorn Weffort

PTM de Guarapuava

Ana Carolina Martinhago Balam
Cibelle Costa de Farias

PTM de Umuarama

André Vinicius Melatti
Diego Jimenez Gomes

PTM de Foz do Iguaçu

Claudia Honorio
Fabricio Gonçalves de Oliveira

Procuradores do Trabalho

Adriane Perini Artifon
Alberto Emiliano de Oliveira Neto
Ana Lucia Barranco
Andréa Nice Silveira Lino Lopes
Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes
Flavia Vanessa Maia Nogueira
Humberto Luiz Mussi de Albuquerque
Inaja Vanderlei Silvestre dos Santos
Iros Reichmann Losso
Luis Antonio Vieira
Marilia Massignan Coppla
Patricia Blanc Gaidex
Ricardo Bruel da Silveira
Vanessa Kasecker Bozza

PTM de Campo Mourão

Fabio Fernando Passari
Renan Bernardi Kalil

PTM de Maringá

Fabio Aurélio da Silva Alcure
Liana Claudia Borges Paulino
Ronildo Bergamo dos Santos

PTM de Ponta Grossa

Helder José Mendes da Silva
Thais Barbosa Athayde da Silveira

PTM de Pato Branco (antiga Toledo)

Aline Riegel Nilson
Lincoln Roberto Nobrega Cordeiro

PTM de Cascavel

Priscila Lopes Pontinha Romanelli
Renato Dal Ross

PTM de Londrina

Heiler Ivens de Souza Natali
Ignez Guimarães Bolotario
Luciana Estevan Cruz de Oliveira
Marcelo Adriano da Silva

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO
SEDE: Brasília/DF**

**Procurador-Chefe: Alessandro Santos de Miranda
Procuradora-Chefe (substituta): Vanessa Fucina Amaral de Carvalho**

Procuradores Regionais do Trabalho

Adelio Justino Lucas
Adriana Silveira Machado
Cristiano Otavio Paixão Araújo Pinto
Daniela de Moraes do Monte Varandas
Fabio Leal Cardoso
Soraya Tabet Souto Maior

PTM de Gurupi

Leomar Daroncho
Paulo Cezar Antun de Carvalho

PTM de Araguaína

Anderson Luiz Correa da Silva
Priscila Moreto de Paula

PTM de Palmas

Amanda de Lima Dornelas
Lilian Vilar Dantas Barbosa

Procuradores do Trabalho

Alessandro Santos de Miranda
Ana Claudia Rodrigues Bandeira Monteiro
Ana Cristina Desiree Barreto Fonseca Tostes Ribeiro
Ana Maria Villa Real Ferreira Ramos
Breno da Silva Maia Filho
Carlos Eduardo Carvalho Brisolla
Carolina Vieira Mercante
Charles Lustosa Silvestre
Daniela Costa Marques
Daniela Landim Paes Leme
Dinamar Cely Hoffmann
Eduardo Trajano Cesar dos Santos
Erlan José Peixoto do Prado
Joaquim Rodrigues Nascimento
José Pedro dos Reis
Ludmila Reis Brito Lopes
Luis Paulo Villafane Gomes Santos
Marici Coelho de Barros Pereira
Paula de Avila e Silva Porto Nunes
Raimundo Paulo dos Santos Neto
Renata Coelho Vieira
Valdir Pereira da Silva
Valesca de Moraes do Monte
Vanessa Fucina Amaral de Carvalho

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO
SEDE: Manaus/AM**

**Procuradora-Chefe: Fabiola Bessa Salmito Lima
Procurador-Chefe (substituto): Jeibson dos Santos Justiniano**

Procuradores do Trabalho

Alzira Melo Costa
Ariane Castro de Araújo Miranda
Carlos Eduardo Gouveia Nassar
Cirlene Luiza Zimmermann
Fabiola Bessa Salmito Lima
Italvar Filipe de Paiva Medina
Jeibson dos Santos Justiniano
Jorsinei Dourado do Nascimento
Marcius Cruz da Ponte Souza
Rodrigo Octavio de Godoy Assis
Mesquita
Safira Cristina Freire A. C. Gomes

PTM de Boa Vista

Luisa Carvalho Rodrigues
Safira Nila de Araújo Campos
Tatiana Pedro de Moraes Sento-Sé Alves

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 12ª REGIÃO
SEDE: Florianópolis/SC

Procurador-Chefe: Marcelo Goss Neves
Procurador-Chefe (substituto): Guilherme Kirtschig

Procuradores Regionais do Trabalho

Alexandre Medeiros da Fontoura Freitas
Angela Cristina Santos Pincelli
Cinara Sales Graeff
Cristiane Kraemer Gehlen
Silvia Maria Zimmermann
Teresa Cristina Dunka R. dos Santos

Procuradores do Trabalho

Acir Alfredo Hack
Alice Nair Feiber Sonogo
Anestor Mezzomo
Dulce Maris Galle
Keilor Heverton Mignoni
Luciano Arlindo Carlesso
Luiz Carlos Rodrigues Ferreira
Marcia Cristina Kamei Lopez Aliaga
Quezia de Araújo Duarte Nieves
Gonzalez
Rosivaldo da Cunha Oliveira
Sandro Eduardo Sarda

PTM de Blumenau

Bruna Bonfante
Priscila Maria Ribeiro

PTM de Joinville

Guilherme Kirtschig
Marcelo Martins Dal Pont
Thiago Milanez Andraus

PTM de Lages

Jaime Roque Perottoni

PTM de Chapecó

Marcelo Goss Neves
Piero Rosa Menegazzi

PTM de Joaçaba

Mariana Casagrande
Martha Diverio Kruse

PTM de Criciúma

Amanda Fernandes Ferreira Broecker
Bruno Martins Mano Teixeira

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 13ª REGIÃO
SEDE: João Pessoa/PB

Procurador-Chefe: Paulo Germano Costa de Arruda

Procurador-Chefe (substituto): Flávio Henrique Freitas/Evangelista Gondim

Procurador Regional do Trabalho

Márcio Roberto de Freitas Evangelista

PTM de Campina Grande

Marcos Antonio Ferreira Almeida

Myllena Formiga Cavalcante de Alencar
Medeiros

Procuradores do Trabalho

Carlos Eduardo de Azevedo Lima

Claudio Cordeiro Queiroga Gadelha

Danielle Christine Dutra de Lucena

Eduardo Varandas Araruna

Flavio Henrique Freitas Evangelista
Gondim

José Caetano dos Santos Filho

Maria Edlene Lins Felizardo

Paulo Germano Costa de Arruda

PTM de Patos

Andréssa Alves Lucena Ribeiro Coutinho

Marcela de Almeida Maia Asfora

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SEDE: Porto Velho/RO**

Procurador-Chefe: Marcos Gomes Cutrim

Procurador-Chefe (substituto): Piero Rosa Menegazzi

Procuradores do Trabalho

Adriana Maria Silva Candeira
Camilla Holanda Mendes da Rocha
Fernanda Pereira Barbosa
Leonardo Ono
Marcos Gomes Cutrim
Sarah Bonaccorsi Golgher

PTM de Rio Branco

Daniel Gemignani
Marielle Rissanne Guerra Viana Cardoso
Mayana Macedo Fernandes da Silva

PTM de Ji-Paraná

Dalliana Vilar Lopes
Ludmila Pereira Araújo

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO
SEDE: Campinas/SP

Procurador-Chefe: Eduardo Luís Amgarten
Procurador-Chefe (substituto): Claude Henri Appy

Procuradores Regionais do Trabalho

Abiael Franco Santos
Adriana Bizarro
Alex Duboc Garbellini
Claude Henri Appy
Fabio Messias Vieira
Maria Stela Guimarães de Martin
Renata Cristina Piaia Petrocino

PTM de Bauru

Guimar Pessotto Guimarães
José Fernando Ruiz Maturana
Marcus Vinicius Gonçalves
Rogério Rodrigues de Freitas

PTM de Presidente Prudente

Cristiano Lourenço Rodrigues
Diego Catelan Sanches
Renata Aparecida Crema Botasso

PTM de São José dos Campos

Ana Farias Hirano
Carolina de Almeida Mesquita
Celeste Maria Ramos Marques Medeiros
Mayla Mey Friedriszik Octaviano Alberti

PTM de Araraquara

Cassio Calvilani Dalla-Dea
Lia Magnoler Guedes de Azevedo
Rodriguez
Rafael de Araújo Gomes

Procuradores do Trabalho

Alessandra Rangel Paravidino Andery
Alvamari Cassillo Tebet
Ana Lucia Ribas Sacconi Casarotto
Aparicio Querino Salomao
Bruno Augusto Ament
Carolina de Pra Camporez Buarque
Carolina Marzola Hirata Zedes
Catarina Von Zuben
Clarissa Ribeiro Schinestsck
Claudia Marques de Oliveira
Danielle Olivares Correa Masseran
Dimas Moreira da Silva
Eduardo Luis Amgarten
Everson Carlos Rossi
Fabio Massahiro Kosaka
Fabiola Junges Zani
Guilherme Duarte da Conceição
Ivana Paula Cardoso
Juliana Mendes Martins Rosolen
Leda Regina Fontanezi Sousa
Luana Lima Duarte Vieira Leal
Marcela Monteiro Doria
Marco Aurelio Estraiotto Alves
Mario Antonio Gomes
Nei Messias Vieira
Paulo Penteado Crestana
Renata Nunes Fonseca Stehling
Ronaldo José de Lira
Silvio Beltramelli Neto

PTM de Araçatuba

Ana Raquel Machado Bueno de Moraes
Paulo Roberto Aseredo

PTM de São José do Rio Preto

Cynthia Passari Von Ammon
Elisson Miessa dos Santos
Henrique Lima Correia
Regina Duarte da Silva

PTM de Sorocaba

Ana Carolina Marinelli Martins
Gustavo Rizzo Ricardo
Juliano Alexandre Ferreira

PTM de Ribeirão Preto

Cynthia Passari Von Ammon
Elisson Miessa dos Santos
Henrique Lima Correia
Regina Duarte da Silva

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO
SEDE: São Luís/MA

Procurador-Chefe: Marcos Antonio de Souza Rosa
Procurador-Chefe (substituto): Maurel Mamede Selares

Procurador Regional do Trabalho

Roberto Magno Peixoto Moreira

PTM de Imperatriz

Fernanda Maria Mauri Furlaneto
Italo Igo Ferreira Rodrigues

PTM de Bacabal

Luciano Aragão Santos

Procuradores do Trabalho

Anya Gadelha Diogenes
Juliana Sombra Peixoto Garcia
Marcos Antonio de Souza Rosa
Marcos Sergio Castelo Branco Costa
Maurel Mamede Selares
Mauricio Pessoa Lima
Virginia de Azevedo Neves

PTM de Caxias

Marcos Duanne Barbosa de Almeida

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 17ª REGIÃO
SEDE: Vitória/ES**

**Procurador-Chefe: Estanislau Tallon Bozi
Procuradora-Chefe (substituta): Renata Ventorim Vago**

Procuradores Regionais do Trabalho

João Hilario Valentim
Levi Scatolin

Procuradores do Trabalho

Ana Lucia Coelho de Lima
Antonio Carlos Lopes Soares
Antonio Marcos Fonseca de Souza
Daniele Correa Santa Catarina
Estanislau Tallon Bozi
Keley Kristiane Vago Cristo
Maria de Lourdes Hora Rocha
Renata Ventorim Vago
Sueli Teixeira Bessa
Valerio Soares Heringer

PTM de Cachoeiro de Itapemirim

Djailson Martins Rocha
José Manoel Machado

PTM de São Mateus

Eduardo Maia Tenorio da Cunha
Thais Borges da Silva

PTM de Colatina

Bruno Gomes Borges da Fonseca
Marcos Mauro Rodrigues Buzato

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 18ª REGIÃO
SEDE: Goiânia/GO**

**Procuradora-Chefe: Janilda Guimarães de Lima
Procuradora-Chefe (substituta): Cirêni Batista Ribeiro**

Procuradores Regionais do Trabalho

Claudia Telho Correa Abreu
Jane Araújo dos Santos
José Marcos da Cunha Abreu
Luiz Eduardo Guimarães Bojart

PTM de Anápolis

Alpiniano do Prado Lopes
Luis Fabiano de Assis
Meicivan Lemes Lima

PTM de Luziânia

Geny Helena Fernandes Barroso Marques
Heloisa Siqueira de Jesus

Procuradores do Trabalho

Antonio Carlos Cavalcante Rodrigues
Cirêni Batista Ribeiro
Janilda Guimarães de Lima
Januario Justino Ferreira
Marcello Ribeiro Silva
Maria das Graças Prado Fleury
Milena Cristina Costa
Suse Lane do Prado e Silva

PTM de Rio Verde

André Magalhães Pessoa
Tiago Ranieri de Oliveira

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 19ª REGIÃO
SEDE: Maceió/AL**

**Procurador-Chefe: Adir de Abreu
Procurador-Chefe (substituto): Matheus Gama Correia**

Procurador Regional do Trabalho

Rafael Gazzaneo Junior

PTM de Arapiraca

Luiz Felipe dos Anjos de Melo Costa

Tiago Muniz Cavalcanti

Procuradores do Trabalho

Adir de Abreu

Cassio de Araújo Silva

Eme Carla Cruz da Silva Carvalho

Larah Barros Rebelo

Matheus Gama Correia

Rodrigo Raphael Rodrigues de Alencar

Rosemeire Lopes de Lobo Ferreira

Victor Hugo Fonseca Carvalho

Virginia de Araújo Gonçalves Ferreira

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 20ª REGIÃO
SEDE: Aracaju/SE**

**Procurador-Chefe: Alberico Luis Batista Neves
Procurador-Chefe (substituto): Alexandre Magno Morais Batista de
Alvarenga**

Procurador Regionais do Trabalho

Vilma Leite Machado Amorim

PTM de Itabaiana

Clarisse de Sá Farias Malta
Vanderlei Avelino Rodrigues

Procuradores do Trabalho

Adson Souza do Nascimento
Alberico Luis Batista Neves
Alexandre Magno Morais Batista de
Alvarenga
Emerson Albuquerque Resende
Manoel Adroaldo Bispo
Marcio Amazonas Cabral de Andrade
Mario Luiz Vieira Cruz
Raymundo Lima Ribeiro Junior
Ricardo José das Mercês Carneiro

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 21ª REGIÃO
SEDE: Natal/RN**

**Procurador-Chefe: Fabio Romero Aragão Cordeiro
Procurador-Chefe (Substituto): Aroldo Teixeira Dantas**

Procuradores Regionais do Trabalho

Ileana Neiva Mousinho
José de Lima Ramos Pereira
Xisto Tiago de Medeiros Neto

Procuradores do Trabalho

Aroldo Teixeira Dantas
Fabio Romero Aragão Cordeiro
Francisco Marcelo Almeida Andrade
Izabel Christina Baptista Queiroz Ramos
José Diniz de Moraes
Luis Fabiano Pereira

PTM de Mossoró

Afonso de Paula Pinheiro Rocha
Antonio Gleydson Gadelha de Moura

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 22ª REGIÃO
SEDE: Teresina/PI

Procuradora-Chefe: : Jeane Carvalho de Araújo
Procurador-Chefe (substituto): Ednaldo Rodrigo Brito da Silva

Procuradores Regionais do Trabalho

João Batista Luzardo Soares Filho

João Batista Machado Junior

Marco Aurelio Lustosa Caminha

PTM de Picos

Carlos Henrique Pereira Leite

Pollyanna Sousa Costa Torres

Procuradores do Trabalho

Ednaldo Rodrigo Brito da Silva

Edno Carvalho Moura

Jeane Carvalho de Araújo

José Heraldo de Sousa

José Wellington de Carvalho Soares

Maria Elena Moreira Rego

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 23ª REGIÃO
SEDE: Cuiabá/MT**

**Procurador-Chefe: Fabrício Gonçalves de Oliveira
Procuradora-Chefe (substituta): Thaylise Campos Coleta de
Souza Zaffani**

PTM de Sinop

Leontino Ferreira de Lima Junior
Thalma Rosa de Almeida Furlanetti

PTM de Alta Floresta

Ana Lucia Stumpf Gonzalez
Helio de Oliveira Cardoso Filho

PTM de Água Boa/Cuiabá

Marcel Bianchini Trentin

PTM de Cáceres

Francisco Breno Barreto Cruz

Procuradores do Trabalho

André Canuto de Figueiredo Lima
Antonio Pereira Nascimento Junior
Bradiane Farias Ribeiro Lima
Jessica Marcela Schneider
Lys Sobral Cardoso
Rafael Mondego Figueiredo
Thaylise Campos Coleta de Souza
Zaffani

PTM de Rondonópolis

Bruno Choairy Cunha de Lima
Vanessa Martini

PTM de Água Boa/Rondonópolis

Elcimar Rodrigues Reis Bitencourt

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEDE: Campo Grande/MS**

**Procurador-Chefe: Hiran Sebastião Meneghelli Filho
Procurador-Chefe (substituto): Jonas Ratier Moreno**

PTM de Corumbá

Douglas Nunes Vasconcelos

Procuradores do Trabalho

Celso Henrique Rodrigues Fortes
Cicero Rufino Pereira
Hiran Sebastião Meneghelli Filho
Jonas Ratier Moreno
Odracir Juares Hecht
Paulo Douglas Almeida de Moraes
Rosimara Delmoura Caldeira
Simone Beatriz Assis de Rezende

PTM de Dourados

Candice Gabriela Arosio
Jeferson Pereira

PTM de Três Lagoas

Claudia Fernanda Noriler Silva
Ricardo Ruy Fukuara Rebello Pinho

RELAÇÃO DE PROCURADORES APOSENTADOS

Posição em 21.7.2016

PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO

SUBPROCURADORES-GERAIS DO TRABALHO

Antonio Carlos Roboredo	Julio Roberto Zuany
Antonio Henrique de Carvalho Ellery	Lélia Guimarães Carvalho Ribeiro
Cesar Zacharias Martyres	Lindalva Maria F. de Carvalho
Darcy da Silva Câmara	Lucia Barroso de Britto Freire
Diana Isis Penna da Costa	Mara Cristina Lanzone
Edson Braz da Silva	Marcelo Angelo Botelho Bastos
Edson Correa Khair	Maria de Fátima Rosa Lourenço
Eliana Traverso Calegari	Maria de Lourdes S. de Andrade
Fernando Ernesto de Andrade Coura	Muryllo de Britto Santos Filho
Guilherme Mastrichi Basso	Raymundo Emanuel Bastos do Eirado Silva
Guiomar Rechia Gomes	Samira Prates de Macedo
Hegler José Horta Barbosa	Sue Nogueira de Lima Verde
João Pedro Ferraz dos Passos	Terezinha Matilde Licks
Jonhson Meira Santos	Valter Otaviano da Costa Ferreira
Jorge Eduardo de Sousa Maia	

PROCURADORES REGIONAIS DO TRABALHO

Adalberto de Castro Estrela	Carlos Eduardo de Araújo Goes
Adélia Maria Bittencourt Marelin	Carlos José Príncipe de Oliveira
Alice Cavalcante de Souza	Célia Rosario L Medina Cavalcante
Almara Nogueira Mendes	Cesar Macedo de Escobar
Aluizio Divonzir Miranda	Cliceu Luis Bassetti
Ana Lúcia Riani de Luna	Danilo Octavio Monteiro da Costa
Anamaria Trindade Barbosa	Djalma Nunes Fernandes Junior
Ângela Maria Gama e Mello de M. Pinto	Eclair Dias Mendes Martins
Antonio Carlos Penzin Filho	Edmilson Rodrigues Schiebelbein
Antonio Xavier da Costa	Edson Cardoso de Oliveira
Aparecida Maria O. de Arruda Barros	Eduardo Antunes Parmeggiani
Áurea Satika Kariya	Eliane Souto Carvalho
Carlos Alberto Dantas da Fonseca Costa Couto	Elizabeth Escobar Pirro
Carlos Alfredo Cruz Guimarães	Elizabeth Leite Vaccaro
Carlos Eduardo Barroso	Elizabeth Starling de Moraes
	Erick Wellington Lagana Lamarca

Evaristo de Moraes Filho
Everaldo Gaspar Lopes de Andrade
Fabricio Correia de Souza
Fernando de Araújo Vianna
Heleny Ferreira de Araújo Schittine
Helion Verri
Hilda Leopoldina Pinheiro Barreto
Furtado
Ilina Carvalho Vasconcelos
Ivan José Prates Bento Pereira
Jaime Antonio Cimenti
Janete Matias
João Carlos Guimarães Falcão
João Norberto Vargas Valério
Jorge Luiz Soares Andrade
Jorgina Ribeiro Tachard
José André Domingues
José Carlos Pizarro Barata Silva
José Cláudio Monteiro de Brito Filho
José Eduardo Duarte Saad
José Francisco Thompson da Silva
Ramos
José Sebastião de A. Rabelo
Júlia Antonieta de M. Coelho
Lair Carmen Silveira da R. Guimarães
Leonardo Baierle
Lício José de Oliveira
Manoel Luiz Romero
Márcia de Castro Guimarães
Márcia Flávia Santini Picarelli
Márcia Raphanelli de Brito
Maria Aparecida Pasqualon
Maria Beatriz C. Cezar da Fonseca
Maria Cecília L. Oriente Segurado
Maria Guilhermina dos Santos Vieira
Camargo
Maria Helena Leão Grisi
Maria Magda Mauricio Santos
Maria Manzano Maldonado
Maria Thereza de Menezes Tinoco
Marilda Rizzatti
Marília Hofmeister Caldas
Marília Romano
Marisa Tiemann
Mariza da Carvalheira Baur
Moyses Simao Sznifer
Munir Hage
Neli Andonini
Nelson Lopes da Silva
Neyde Meira
Nilza Aparecida Migliorato
Olavo Augusto Souza C. S. Ferreira
Paulo Roberto Pereira
Raimundo Simão de Melo
Raimundo Valdizar Oliveira Leite
Regina Fátima Bello Butrus
Regina Pacis Falcão do Nascimento
Reinaldo José Peruzzo Junior
Ricardo Kathar
Roberto das Graças Alves
Robinson Crusóé Loures de M. Moura
Junior
Ruth Maria Fortes Andalafet
Ruy Mendes Pimentel Sobrinho
Sandra Maria Bazan de Freitas
Sebastião Lemes Borges
Sergio Teofilo Campos
Sílvia Saboya Lopes
Sonia Pitta de Castro
Sueli Aparecida Erban
Thomaz Francisco D. F. da Cunha
Vera Ligia Lagana Lamarca
Virgílio Antonio de Senna Paim
Vitório Morimoto
Wanda Souza Rago
Yamara Viana de Figueiredo
Zélia Maria Cardoso Montal
Zulma Hertzog Fernandes Veloz

PROCURADORES DO TRABALHO

Aderson Ferreira Sobrinho
Adilson Flores dos Santos
Amadeu Barreto Amorim
Anita Cardoso da Silva
Antônia Seiunas Checanovski
Antônio de Souza Neto
Antônio Maurino Ramos
Aroldo Lenza
Atahualpa José Lobato F. Neto
Carlos Omar Goulart Villela
Delmiro dos Santos
Dirce Trevisi Prado Novaes
Edson Affonso Guimarães
Emerson Marim Chaves
Evandro Ramos Lourenço
Idalina Duarte Guerra
Jackson Chaves de Azevedo
Jane Evanir Sousa Borges
João Alfredo Reverbel Bento Pereira
José Diamir da Costa
José Hosken
Joselita Nepomuceno Borba
Lúcia Leão Jacobina Mesquita

Luiz Alberto Teles Lima
Marco Antônio Prates de Macedo
Maria Auxiliadora Alves Brockerhoff
Maria Auxiliadora de Souza e Sá
Maria Celeida Lima Ribeiro
Maria de Nazareth Zuany
Maria Helena Galvão Ferreira Garcia
Maria Lúcia Abrantes Ferreira
Maria Regina do Amaral Virmond
Marilena Marzagão
Mônica de Macedo Guedes Lemos
Ferreira
Myriam Magda Leal Godinho
Nelson Colauto
Nelson Esteves Sampaio
Norma Profeta Marques
Orlando de Melo
Roberto Herbster Gusmão
Silvana Ranieri de Albuquerque Queiroz
Sônia Costa Motta
Valeria Abras Ribeiro do Valle
Veloir Dirceu Furst
Vera Regina Loureiro Winter

REGRAS PARA ENVIO, SELEÇÃO E PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS JURÍDICOS

REGRAS GERAIS

A Revista do Ministério Público do Trabalho, com periodicidade semestral, compõe-se de trabalhos jurídicos, de autoria individual ou coletiva, consistentes em artigos, peças processuais ou peças produzidas em procedimentos decorrentes da atuação institucional.

A Revista terá número máximo de 500 páginas, ressalvada a publicação de edição especial, com limite superior, previamente estabelecido pela Comissão Editorial.

Os trabalhos jurídicos podem ser apresentados pelos membros do MPT, incluídos os aposentados, por servidores da Instituição e por colaboradores externos, nacionais e internacionais.

Os trabalhos jurídicos devem ser preferencialmente inéditos.

O envio ou publicação dos trabalhos jurídicos não implicará remuneração a seus autores ou qualquer outro encargo atribuído à Editora ou à ANPT.

Não é permitida a apresentação de mais de um trabalho jurídico por autor(es), com idêntica natureza (artigo, peça processual ou peça produzida em procedimento), para uma mesma edição da Revista.

Os trabalhos jurídicos selecionados poderão, se necessário, ser adequados às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas — ABNT.

É obrigatória a publicação dos trabalhos jurídicos agraciados com o prêmio Evaristo de Moraes Filho, nas categorias de “*melhor arrazoado*” e de “*melhor trabalho doutrinário*”, de acordo com o previsto no Regulamento do mencionado prêmio. Estes trabalhos jurídicos não se sujeitam às regras de apresentação previstas no item 2, salvo quanto à limitação de páginas (itens 2.2 e 2.3).

REGRAS PARA APRESENTAÇÃO

Os trabalhos jurídicos devem ser redigidos em português ou, excepcionalmente, em outra língua, quando se tratar de autor(es) estrangeiro(s).

Os artigos jurídicos devem obedecer ao máximo de 35 páginas.

As peças processuais e as peças produzidas em procedimentos decorrentes da atuação institucional devem ter o máximo de 50 páginas, assegurando ao(s) seu(s) autor(es) a possibilidade de redução do conteúdo da peça para o limite estabelecido.

As peças processuais poderão vir acompanhadas de decisão judicial a elas correspondentes.

Os trabalhos jurídicos devem ser precedidos de folha onde constarão os seguintes dados: (a) natureza da peça (artigo; ação civil pública; mandado de segurança; recurso; termo de ajuste de conduta; recomendação etc.); (b) nome do(s) autor(es); (c) endereço, telefone, *e-mail*, cargo ou atividade exercida e titulação principal; (d) declaração de que o trabalho é inédito ou indicação da outra fonte em que foi publicado.

Os trabalhos jurídicos devem ser enviados no formato .doc (word) pelo(s) autor(es) para o endereço eletrônico revista@anpt.org.br.

Os artigos jurídicos devem atender ao seguinte padrão:

1. fonte arial, corpo 12;
2. parágrafos com entrelinhas 1,5;
3. margem superior e esquerda de 3 cm e margem inferior e direita de 2 cm;
4. no alto da primeira página: título do artigo e nome do(s) autor(es); (em nota de rodapé): qualificação do(s) autor(es) (titulação principal; cargo ou atividade exercida);
5. depois do título do artigo e nome do(s) autor(es): resumo de 10 a 15 linhas, com a indicação, em seguida, de palavras-chave (máximo de 5);
6. sumário, com o elenco dos itens do artigo (se houver);
7. referências, ao final do artigo, e indicação das citações respectivas em notas de rodapé, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas — ABNT (NBR 6023);
8. a introdução, a conclusão e a bibliografia não devem ter numeração.

REGRAS PARA SELEÇÃO

A seleção dos trabalhos jurídicos (artigos, peças processuais ou peças produzidas em procedimentos decorrentes da atuação institucional) será feita pelos

membros da Comissão Editorial da Revista, mediante a observação do atendimento pelo(s) autor(es) das regras estabelecidas neste regulamento e da análise do seu conteúdo, atualidade, ineditismo e relevância para a divulgação de temas e da atuação de interesse do Ministério Público do Trabalho.

Os membros do MPT terão prioridade no processo de seleção dos trabalhos jurídicos enviados para publicação.

O(s) autor(es) que tiver(em) trabalho jurídico já publicado na edição da Revista imediatamente anterior não terão prioridade para publicação na nova edição.

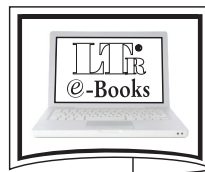
Os trabalhos jurídicos não publicados poderão ser reenviados para nova seleção na edição seguinte.

Eventuais dúvidas ou situações não previstas neste regulamento serão decididas pela Comissão Editorial da Revista.

Produção Gráfica e Editoração Eletrônica: Peter Fritz Strotbek – The Best Page
Projeto de Capa: Fabio Giglio
Impressão: Pimenta & Cia. Ltda.



LOJA VIRTUAL
www.ltr.com.br



E-BOOKS
www.ltr.com.br

